التنظيم القنصلي

الأصول والقواعد - التمثيل والمهام

الحصانات والامتيازات

الدكتور خليل حسين

التنظيم القنصلي

الأصول والقواعد - التمثيل والمهام

الحصانات والامتيازات

منشورات الحلبي الحقوقية

منشورات الحلبي الحقوقية

AL - HALABI
LEGAL - PUBLICATIONS

الطبعة الأولى
2012 ©

تنضيد وإخراج
MECA
P.O. BOX 113-5096 BEIRUT - LEBANON
Tel. & Fax 961-1-362370, Cellular 961-3-918120
E - mail meca@cyberia.net.lb

منشورات الحلبي الحقوقية
فرع اول: بناية الزين - شارع القنطاري
قرب تلفزيون أخبارية المستقبل
هاتف: 364561 (1-961+)
هاتف خليوي: 640821 - 640544 (3-961+)
فرع ثانٍ: سوديكو سكوير
هاتف: 612632 (1-961+)
فاكس: 612633 (1-961+)
ص.ب. 11/0475 بيروت ـ لبنان
E - mail elhalabi@terra.net.lb
www.halabilawbooks.com

ISBN 978-614-401-245-1



الإهداء

إلى والدتي

علني وفيت بعض حنانها وتربيتها ...

وإلى حماتي

علني وفيت بعض حبها ورعايتها ...

مقدمة

تتولى البعثات القنصلية consular missions مصالح الدولة غير السياسية، وتعزيز علاقاتها مع الدول الأخرى في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والعلمية والثقافية لما لهذه المجالات من أهمية كبرى في تعامل الدول مع بعضها، وخاصة في عصر التكامل الذي نعيشه.

وقد ظهر القنصل لأول مرة في أواخر القرون الوسطى، إذ جرت العادة في الدول التجارية الأوروبية، وخاصة في بلاد حوض البحر المتوسط، أن يجتمع التجار المنتمون لدولة واحدة للتشاور فيما بينهم، ولانتخاب شخص منهم يتولى دور الحكم فيما يظهر بينهم من نزاعات. وجرى العرف على تسمية الشخص المنتخب بـ «القاضي القنصلي» أو «القنصل التاجر». ولما دخلت الدول الأوروبية في علاقات مع دول المشرق وخاصة بعد الحروب الصليبية، نقل التجار الأجانب نظام القناصل إلى البلاد الشرقية، وزيد في اختصاصاتهم الأصلية نتيجة لاتفاقات عقدتها دولهم مع ملوك وأمراء الدول الشرقية وبصفة خاصة الدول الإسلامية التي كانت تتسامح مع المستأمنين والذميين. وكانت هذه البداية الأولى التي أدت فيما بعد

إلى نظام الامتيازات الأجنبية. وترتب على الدور المهم الذي قام به القناصل في تنمية وحماية تجارة بلادهم أن اهتمت الدول بأسر النظام القنصلي، وأصبحت تقوم بتعيين القناصل وتحديد دوائر عملهم واختصاصاتهم. فظهر القناصل المبعوثون ودخلت الدول في اتفاقات أطلق عليها اسم الاتفاقات القنصلية تتناول كلّ ما يتعلق بالتبادل القنصلي. ولما قويت الدول وبدأت تمارس اختصاصها الإقليمي territorial jurisdiction على نحو دقيق فرضت قضاءها على كلّ المقيمين في إقليمها من وطنيين وأجانب. وبذلك فقد القناصل اختصاصاتهم التشريعية والقضائية في مواجهة مواطنيهم، وأصبح اختصاصهم قاصراً على بعض المسائل التجارية والإدارية.

وقد ظل العرف custom ينظّم التبادل القنصلي لمدة طويلة، مع أن الدول دخلت مع بعضها في اتفاقات تنظم تبادل القناصل فيما بينها. وفي عام 1963 تمّ إقرار «اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية» فغدت دستور التعامل القنصلي منذ دخولها حيّز النفاذ لكن العرف ما زال يحكم الأمور التي لم تنظمها بنود هذه الاتفاقية إعمالاً لما ورد في مقدمتها preamble.

وللدول المستقلة الحق الكامل في تبادل القنصليات consulates مع غيرها من الدول. ويتمّ ذلك بالاتفاق بين الدول المعنية، والأصل أن الاتفاق على إنشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين يتضمن الموافقة على إقامة علاقات قنصلية. لكن العكس غير صحيح. ويجوز بالاتفاق أن يكون للدولة الموفدة أكثر من بعثة قنصلية واحدة في أراضي الدولة المضيفة، ويحدد الاتفاق مقرّ كلّ بعثة قنصلية ودرجتها ودائرة اختصاصها. وتسمي الدولة الموفدة رؤساء البعثات القنصلية وأعضاءها ويجب، من حيث المبدأ، أن يكون هؤلاء من جنسية الدولة الموفدة. وتعيين القناصل عمل داخلي ينظمه تشريع الدولة الموفدة وحدها. والأصل

أن يختص رئيس الدولة بتعيين رئيس البعثة القنصلية وإعفائها، ولكن هذا الاختصاص قد يمارس من قبل وزير الخارجية.

ويـزود رئيس البعثة القنصلية بخطاب تفويض commission صـادر عـن السلطة المختصة فـي بلـده، يتضمن بيانـاً ودرجـة مقر القنصلية ودائـرة اختصاصها، وتخطر الدولة المضيفة بتعيين رئيس البعثة وأسماء أعضائها ودرجاتهم مسبقاً حتى يمكنها الاعتراض عليهم إذا شاءت. ويتم قبول رئيس البعثة القنصلية في الدولة المضيفة إذا منح البراءة القنصلية exequatur أي إجازة ممارسة لأعماله القنصلية من قبل السلطة المختصة في هذه الدولة، وتصدر البراءة القنصلية إما بوثيقة مستقلة أو تحرر على صورة خطاب التفويض نفسها أو في أي صورة أخرى. ويجوز للدولة المضيفة أن ترفض منح البراءة القنصلية لأي سبب تراه وتشمل هذه البراءة متى صدرت الاعتراف لكل أعضاء البعثة القنصلية التابعة لرئيس البعثة بحقهم في مباشرة مهامهم من دون حاجة إلى براءات خاصة. وللدولة المضيفة أن تسحب البراءة القنصلية إذا صدر عن البعثة أو رئيسها تصرفات ماسة بأمنها ومخالفة لتشريعاتها أو لأسباب سياسية. ويترتب على سحب البراءة انتهاء الصفة الرسمية للبعثة القنصلية المعنّية.

وتتألف البعثة القنصلية من رئيس، وقد يسمى برتبة قنصل عام general consul أو قنصل consul أو نائب قنصل ومن أعضاء قنصليين وعدد من الموظفين الإداريـين والماليين. كما قد تسند المهام القنصلية إلى قنصل فخري، تختاره الدولة الموفدة من رعايا الدولة المضيفة. ولا يملك القناصل الفخريون honorary consuls اختصاصات القناصل العاديين كما لا يتمتعون، كقاعدة عامة، بحصانات وامتيازات هؤلاء القناصل إلا على سبيل المجاملة غير الملزمة.

وتشتمل وظائف القناصل على حماية مصالح الدولة الموفدة، ومصالح رعاياها في الحدود التي يسمح بها القانون الدولي العام. وكذلك يقومون على توطيد العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة، كما يستطلعون الأوضاع الاقتصادية والتجارية والثقافية والعلمية في الدولة المضيفة بالوسائل المشروعة كافة، ويقومون بوظائف كتّاب العدل وضابطة الأحوال المدنية وما ماثلها وتنفيذ بعض المهمات الإدارية. وإجمالاً، يهتم القناصل بمصالح رعايا بلادهم كافة، بما في ذلك إصدار جوازات السفر وتقديم الإسعاف والعون لهم ولعائلاتهم، وتمثيلهم أمام محاكم الدولة المضيفة ومراقبة وتفتيش ومساعدة البواخر والطائرات وقادتها والتأشير على أوراقها ما دامت تحمل علم بلادهم. وعلى القنصل في ممارسته لهذه الوظائف ألا يتصل إلا بالسلطات المحلية في الجهة التي يقيم فيها.

وقد يكلف القنصل استثنائياً، ببعض المهام الدبلوماسية عند عدم وجود علاقات دبلوماسية بين البلدين ولكن يشترط عندئذ موافقة الدولة المضيفة على ذلك. ولا يؤهله هذا التكليف التمتع بأية حصانة دبلوماسية، على عكس حال تكليف الدبلوماسي مهامَّ قنصلية؛ إذ يبقى متمتعاً بحصانته الدبلوماسية.

لذلك فإن التعامل يجري في هذه الأيام على تكليف البعثة الدبلوماسية المهام القنصلية، مما يقلل من شأن البعثات القنصلية إلى حد كبير.

أما واجبات القنصل فتتمثل عموماً في ضرورة احترام قوانين الدولة المضيفة، وعدم التدخل في شؤونها الداخلية، وعدم استخدامها مقر القنصلية على أي نحو لا يتفق ومهامها. كما يرتب القانون الدولي على القناصل وأعوانهم القيام بالالتزامات التي تفرضها قوانين الدولة

المضيفة فيما يتعلق بالتأمين عن المسؤولية المدنية المترتبة على استعمال أي سيارة أو سفينة أو طائرة تحمل علم بلادهم، ولا يحق للقناصل العاملين غير الفخريين القيام في الدولة المضيفة بمزاولة أي نشاط مهني أو تجاري بقصد الكسب الشخصي.

أما الحصانات والامتيازات فهي على أنواع؛ منها ما يخص البعثة القنصلية، ومنها ما يخص الممثل القنصلي، ومنها ما يخص الممثل القنصلي الفخري. ويمكن إجمالاً القول إن منطلق الحصانات والامتيازات القنصلية واحد، هو ضرورة الوظيفة The necessity of the function، لكن الحصانات والامتيازات القنصلية وتلك التي يتمتع بها أشخاص القناصل أقل من حصانات وامتيازات البعثة الدبلوماسية أو تلك التي يتمتع بها الممثل الدبلوماسي diplomatic agent.

فمباني البعثة القنصلية مثلاً ذات حرمة محدودة، على عكس مباني البعثة الدبلوماسية. وحصانات المبعوثين القنصليين غير مطلقة؛ فهم يخضعون للاختصاص القضائي الجزائي للدولة المضيفة وكذلك لاختصاص محاكمها المدنية وتنفّذ الأحكام الصادرة بحقهم. كما يمكن توقيفهم إذا ارتكبوا جناية خطيرة grave crime بناء على قرار السلطة القضائية المعنية في الدولة المضيفة، كما يجوز دعوتهم لأداء الشهادة أمام المحاكم، مع أن لهم حق عدم المثول، وكل هذا وذاك غير جائز، من حيث المبدأ، بالنسبة للدبلوماسيين.

أما القناصل الفخريون فحصانتهم محددة في النطاق الوظيفي وحسب وبالقدر اللازم لأدائهم مهامهم القنصلية ولا تخص من وثائقهم وأوراقهم ومحال إقامتهم إلا الأجزاء المتصلة مباشرة بعملهم، فهم مواطنون في الدولة المضيفة كلفوا تسيير الأمور القنصلية للدولة الموفدة ليس إلا.

وتنتهي المهمة القنصلية بصورة طبيعية كوفاة القنصل أو استقالته. كما تنتهي بإبلاغ الدولة الموفدة له بانتهاء أعماله أو بسحب براءته القنصلية، كما تنتهي المهمة القنصلية بانعدام الشخصية الدولية للدولة الموفدة أو للدول المضيفة. أما اندلاع الحرب فلا يؤدي أصلاً إلى انتهاء المهمة القنصلية على عكس المهمة الدبلوماسية، لأنها لا تتصف بالسياسية وإنما يحصل عادة أن يستدعي الممثل القنصلي بوساطة أدلة لاستحالة قيامه بمهمته في ظل الأوضاع الناجمة عن الحرب من قطع للعلاقات بين الدولتين.

لقد عالجنا كل تلك المسائل في عشرة أبواب، تضمّنت عرضا مفصلاً ومقروناً بالأبعاد النظرية والعملية للكثير من القضايا ذات الصلة بالعمل القنصلي. ذلك بأسلوب علمي ذات بُعد اختصاصي، دون ان يكون عصيّا على المهتم أو المتابع. آملين من عملنا هذا ان نكون قد أضفنا جديداً لمكتباتنا العربية في نطاق علم يلزمه الكثير من الإضافات والمتابعة بهدف الوصول به إلى مراتب راقية.

أخيراً، إذ يصادف انتهائي من انجاز هذا المؤلف في عيد الأم، أقدم هذا العمل إلى والدتي وحماتي، عربون وفاء لذكراهما. علني أفي بعض الحنان والتربية لوالدة عانت وضحّت الكثير لكي أصل إلى ما وصلت إليه. والى حماة كانت بمثابة الأم بحبها ورعايتها وطهارتها. كل الحب والعرفان والامتنان للوالدة والأم في عيدهما.

خليل حسين

بيروت: 21 /2011/3

الباب الأول

تاريخ العلاقات القنصلية وتنظيماتها

الفصل الأول: العلاقات القنصلية في العصور القديمة

الفصل الثاني: العلاقات القنصلية في العصور الوسطى

الفصل الثالث: العلاقات القنصلية في العصور الحديثة

الفصل الرابع: العلاقات القنصلية المعاصرة

الفصل الخامس: العلاقات القنصلية في الدولة الإسلامية والإمبراطورية العثمانية

الفصل الأول

العلاقات القنصلية في العصور القديمة

يمكن العودة بتاريخ العلاقات القنصلية إلى الحقبات الغابرة، التي انتشرت فيها التجارة الدولية في مراحلها الأولى. وقد سرّع في ظهور هذه العلاقات انتقال المجتمعات البدائية من الحياة الزراعية إلى مرحلة التصنيع والتسويق بشكلهما البدائي، ما دفع التجار إلى البحث عن أسواق لمنتجاتهم خارج نطاق قبائلهم ومجتمعاتهم، حيث اختلفت المفاهيم والأفكار الأخلاقية والاجتماعية والسياسية عن مفاهيمهم. وحيث نُظر نظرة عداء إلى كل أجنبي، فتمت إباحة أملاكه ومصادرتها، كما أبيح استعباده واسترقاقه. فبرزت حاجة هؤلاء التجّار إلى اختيار شخص من بين مواطني المدينة التي يتاجرون في أسواقها ويقيمون مؤقتاً على أراضيها، بهدف تولي حمايتهم وحماية مصالحهم، وقيامه بدور الوسيط في حلّ الإشكالات القانونية والسياسية التي تنشأ بينهم وبين السلطات العامة في تلك المدينة.

وشكلت العلاقات الدولية بين مصر القديمة وجيرانها من

الفينيقيين والبابليين واليونان مرحلة متقدِّمة نسبياً، إذ عقد ملوك الفراعنة مع ملوك هذه الدول العديد من الاتفاقات التي نظّمت مركز التجار الأجانب من رعايا الدولة المتعاقدة، وأتاحت لهم الإقامة في أحياء خاصة بهم ومباشرة أعمال التجارة فيها، كما نظمت شؤون إدارة أملاكهم عند وفاتهم، بالإضافة إلى توقيع العديد من الاتفاقات المتعلقة بتسليم المجرمين والفارين[1]. ويذكر المؤرخ هيرودوتس Herodotus بأنَّ ملك مصر (آماسيس Amassis 525 - 569 قبل الميلاد) سمح للتجار اليونانيين المقيمين في مدينة نوكراتيس Naucratis باختيار قاضٍ دعي Prostates مهامه تطبيق قوانين بلادهم عليهم. وكان الفينيقيون والقرطاجيون قد عرفوا منذ القرن الثامن قبل الميلاد أمثال هؤلاء القضاة وسموهم Suffete، كما عرفتهم الهند خلال الفترة عينها[2]. أمَّا الإمبراطورية الصينية فقد استقبلت خلال حكم ملك الشو The chou Dynasty في القرن الثامن قبل الميلاد وما بعده، العديد من البعثات الأجنبية التي تولّت مهام تجارية مختلفة، كما قامت بإرسال بعثات مماثلة إلى الدول الأخرى. [3].

(1) راجع في ذلك خليل حسين، العلاقات الدولية: النظرية والواقع - الأشخاص والقضايا، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 11 وما يليها.

(2) Zourek 1st. Report, I. L. C. Year Book, 1957, Vol. 2 N. Y. 1958, P. 73 .

(3) ومن المعروف أنَّ تجارة الحرير وغيرها من أنواع التجارة قد قامت بين الصين ومدن صور وطرابلس وعكا الفينيقية، وكان التجار يسلكون لبلوغ هذه المدن طريقاً برية عبر آسيا عرفت بطريق الحرير، إلا ان الجذور التاريخية الحقيقية للعلاقات القنصلية تعود في الواقع إلى مؤسسات نشأت في العصر اليوناني ثم عرفها العصر الروماني من بعد. راجع عز الدين فودة: النظم الدبلوماسية: تطور الدبلوماسية وتقنين قواعدها. دار الفكر العربي، القاهرة 1961، ص 71.

القسم الأول

العلاقات القنصلية في العصر اليوناني

شكّلت المدن اليونانية فيما بينها مظهرا متقدما من مظاهر تبادل نظم البعثات الدبلوماسية غير المقيمة Ad hoc diplomacy. كما تبادلت الرسل مع ملوك دول أخرى من أمثال داريوس، ملك الفرس الذي أرسل موفديه إلى إسبارطة وأثينا مطالباً بالسيطرة على البر والبحر، فقتل اليونانيون الرسُل واضطروا فيما بعد إلى تقديم اثنين من نبلاء إسبارطة إليه لقتلهما مقابل مقتل رسُله. وكان الرسُل الدبلوماسيون يختارون من بين النبلاء والشعراء والخطباء... كدموستينوس Demosthenes وكان لهؤلاء الموفدين حصاناتهم المطلقة المرتكزة على أسس دينية[1].

وعرف اليونان إلى جانب هذا النوع من الدبلوماسية نظاماً يعتبر الأساس التاريخي للعلاقات القنصلية، هو نظام حماية الأجانب. إذ قام بهذه الوظيفة مواطنون يونانيون عرفوا بالحماة Protectors وهم نوعان:

1 - حماة الأفراد والأجانب وعرفوا باسم Prostates.

2 - وحماة مصالح الدول الأجنبية ورعاياها وسموا Proxeni ومفردها Proxenos.

---

(1) راجع دراسة:

Young. Eileen: «The Development of the Law of Diplomatic Relations», British. Yearbook 1964, London 1966, PP. 141 - 142

أولاً: حماة الأجانب Prostates

أطلق اليونانيون على الأجانب المقيمين في مدنهم اسم Métèques حيث لم يتمتعوا بأي حقوق اجتماعية أو سياسية، إذ لم يحق لهم تملك العقارات، كما كانوا عرضة للاستيلاء عليهم من قبل المواطنين وبيعهم كرقيق. ما دفعهم إلى اختيار هؤلاء الأجانب لمواطنين يونانيين Prostates بهدف حمايتهم وعدم استرقاقهم واستعبادهم وتسهيل ممارسة عملهم التجاري ومهنهم الحرة، وتجهيز السفن وبناءها[1]، كما كانوا يقومون بدور الوسطاء بينهم وبين السلطات اليونانية، وبدور القضاة في فصل النزاعات حيث كانوا يطبقون عليهم قوانين دولهم.

ثانياً: حماة مصالح الدول الأجنبية Proxeni

برزت عند اليونان، مؤسسة حماة مصالح الدول الأجنبية Proxeni التي تشبه إلى حد كبير النظام القنصلي الفخري المعروف في عالمنا المعاصر. إذ ان مهامهم انحصرت بحماية مصالح الدول الأجنبية ورعاياها، وليس الأفراد الأجانب كأفراد[2].

وكان «البروكسينوس» وكيلاً سياسياً أكثر منه تجارياً، ولم يكن يتمتع في أراضي دولته بأية صفة رسمية مميزة، عدا مركز الشرف الذي يحتله وما يلازمه من امتيازات[3]. ومرد ذلك ممارسته بعض

---

(1) راجع نقولا عطية: النظم والمذاهب وتطورها في العالم القديم والحديث، بيروت 1967، ص 51.

(2) وما زال القنصل اليوناني حتى اليوم يدعى بلغة بلاده الوطنية .Proxenos
The Encyclopaedia Americana, Vol. 7, edition 1963, P. 578.

(3) وممَّا يثبت صفته التجارية، الطريقة التي اعتمدتها بعض المدن اليونانية في تعيينه، وكانت تتم بنقش قرار التعيين على الرخام وإحاطته بيدين من البرونز رمزاً للتعاون، أو بنقش صور أسماك دلالة على روابط التجارة البحرية. سهيل فريجي: العلاقات القنصلية والدبلوماسية – حصاناتها وامتيازاتها، بيروت 1970، ص 12.

المهام السياسية كاستقباله للدبلوماسيين وتحضيره للمعاهدات. وفي الواقع لم يكن إلاَّ مجرد وكيل تجاري فرضه نمو العلاقات التجارية بين الدول والمفهوم الخاص للغرباء ووضعهم القانوني في ذلك الزمان. ومن ابرز ما أحاط بعمله:

1 - الأهمية الوظيفية

قامت هذه المؤسسة بدور لافت في عهد اليونان سواء لجهة الأجانب المقيمين في المدن اليونانية أم لجهة اليونانيين العاملين خارج دولهم. واعتمدت المؤسسة في أكثر من ثمان وسبعين من المدن اليونانية[1].

2 - الامتيازات والحصانات

ليس ثمة دلائل تؤكد أن «البروكسينس» كان يتقاضى مرتباً ما. ومن هنا فإنَّ مركز الشرف الذي كان يمنح لمن يتولى هذه المهمة، مع ما يرافقه من امتيازات وحصانات، كان الدافع الأساسي لقبول المشاهير. أما أهم هذه الحصانات والامتيازات فهي:

---

(1) وما يدل على أهميتها قيام العديد من مشاهير اليونان بتولي مهامها. (بندار Pendar 438 – 522 ق. م.) وهو من أعظم الشعراء الغنائيين في العصور القديمة. وقد اختارته أثينا حامياً لمصالحها في مدينة Thèbes اليونانية. (توسيديدس – Thucydides 460 400 ق. م.) وهو من أعظم المؤرخين اليونان وقد أقامته أثينا حامياً لمصالحها في مدينة Pharsalis. (ديموستين Demosthenes 384 – 322 ق. م.) وهو خطيب وزعيم سياسي اشتهر، بخطبه الفيليبية التي هاجم فيها الملك فيليب المقدوني. وقد قام بحماية مصالح Thèbes في أثينا. شينون Cinon وهو من النبلاء الذين تولوا مصالح إسبارطة في أثينا. راجع:خليل حسين، الفلسفة والفكر السياسي في العصور القديمة والوسطى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

أ - حق استعمال أختام خاصة ورفع شعار الدولة التي يحمون مصالحها على منازلهم.

ب - حق حضور الجمعيات العامة Public Assemblies.

ت - حق الأسبقية في نظر الدعاوى الشخصية المتعلقة بهم.

ث - الحق في اكتساب وتملك العقارات.

ج - الحق في استيراد وتصدير البضائع بحرية، والإعفاء من بعض الضرائب والرسوم.

ح - حماية أملاكهم في حال نشوب حرب بين دولتهم والدولة التي يحمون مصالحها.

3 - المهام

ثمة مهام متعددة تولاها «البروكسيني» من بينها مهام خاصة، تتعلق برعاية شؤون الأفراد. ومنها مهام عامة، أي برعاية شؤون الدولة. فعلى الصعيد الخاص:

أ - حماية مواطني الدولة التي يمثلها.

ب - التحدّث باسمهم، والدفاع عنهم أمام الجمعيات والمحاكم.

ت - الشهادة على وصاياهم

ث - تولي شؤون تركاتهم في حال عدم وجود ورثة.

ج – تسهيل بيع البضائع وتأمين ضمانات القروض والديون.

وعلى الصعيد العام:

أ – استقبال مبعوثي الدولة التي يمثلها وسفرائها.

ب – تسهيل إقامتهم والحصول لهم على أذونات الدخول للمعابد والجمعيات العامة والمسارح.

ت – المساهمة في تحضير المعاهدات.

ث – القيام بدور الحكم في النزاعات بين دولته والدولة التي يمثل[1].

ج – التدخل لمنع وقوع الحرب[2].

(1) إلى جانب الدور القضائي المهم الذي كان يقوم به «البروكسينس» بفصله في النزاعات التي تنشأ بين التجار من رعايا الدولة التي يمثل ووفقاً لقوانين هذه الدولة، فإن بعض المدن اليونانية عرفت نظام قضاة Nautodiques، الذين كانوا يختارون للفصل في النزاعات بين التجار الأجانب، المتعلقة بالملاحة والتجارة البحرية وفقاً لقوانين دولهم. وكانوا يجلسون للحكم في الفترة الممتدة من نهاية تشرين الأول / أكتوبر حتى أوائل نيسان / أبريل، وهي الفترة التي تمنع فيها الملاحة. إضافة إلى هؤلاء القضاة وجد قضاة آخرون دعوا Epagogues كانوا يقومون بدور الحكم في النزاعات التي تنشأ بين التجار وأصحاب السفن والبحارة ولا يمكن أن تنتظر انعقاد محاكم Nautodiques للفصل فيها.

(2) نظراً لهذه المهام فكثيراً ما كانت دولته تختاره كسفير لها في الدولة التي يرعى مصالحها لأداء مهام معينة، فكاليس Callais، وهو «بروكسينس» إسبارطة في أثينا، ومن مواطني هذه الأخيرة، أرسل مرات عدة إلى إسبارطة كسفير لأثينا.

القسم الثاني

في العصر الروماني

تميّز الرومان بوضح الرومان نظام خاص سمّيَّ Jus Fetiale نسبة إلى هيئة خاصة من الكهنة كانت تتولى رعاية شؤون المبعوثين الأجانب وتشرف على مراسم استقبالهم وترعى امتيازاتهم وحصاناتهم في إطار هيئة للشؤون الخارجية، عرفت باسم College of Fetiales. وكانت لهذه الهيئة صلاحية معاقبة كل من يسيء إلى حصانة المبعوثين. ووصلت أحكامهم أحيانا بالإعدام أو تجريد المعتدي من جنسيته[1].

لقد أدت سيطرة الرومان على المدن اليونانية إلى تعرّفهم إلى بعض الأنظمة والمؤسسات التي كانت سائدة فيها، فنشأ في روما نظام مماثل لنظام «البروكسيني» اليوناني هو نظام Patronage، كما عرفت المؤسسات القانونية الرومانية نظام بريتور الأجانب Praetor Peregrinus.

أولاً: الباترون Patron

يوازي الباترون الروماني للبروكسينس اليوناني، فهو شخص

(1) يرتكز تأليف هذه الهيئة من الكهنة على اعتقاد لدى الرومان يرى في حماية السفراء واجباً دينياً. وكان مجلس الشيوخ يقوم في شهر شباط / فبراير من كل عام باستقبال المبعوثين الأجانب. كما كان يقوم بإيفاد مبعوثين يختارهم من الشيوخ والفرسان إلى الخارج في مهمات معينة وإبان اتساع الإمبراطورية الرومانية نشأ قانون عرف بقانون الأجانب Jus Peregrinum كان يطبق على مواطني الدول الخاضعة لروما، من غير الأرقاء. وما لبث هذا القانون أن تطور واتسعت قواعده وترسّخت فسميَّ بالقانون الطبيعي.

من نبلاء روما يختاره مواطنو مدينة أجنبية من بين المقيمين في روما لحماية مصالحهم ومصالح مدينتهم. وكان مجلس الشيوخ الروماني يقوم أحياناً بتعيينه من بين القادة من فاتحي المدن الأجنبية. وفي هذا المجال يقول شيشرون Cicero: «إنَّ العدالة في روما مصانة أبداً إلى درجة أنَّ الأشخاص أنفسهم الذين قهروا الشعوب وأخضعوا المدن، يسمون حماتهم Patrons تطبيقاً لتقاليد آبائنا»[1].

ثانياً: بيرتور الأجانب Praetor Peregrinus

عرف الرومان نظام البريتور ابتداءً من عام 367 ق. م. وكانت له صفتان: صفة القاضي الذي ينظر في الدعاوى على الطريقة اليونانية، وصفة أمين العدلية[2]، وسميَّ هذا البريتور بـ Praetor Urbanus. وكان ينتخب لمدة سنة، يصدر في مستهلها بياناً يضمنه قواعد تشريعية. أمَّا وظيفته القضائية فكانت تقتصر على تحضير الدعوى وتسجيل أقوال فرقائها وإحالتها على قاضٍ آخر للفصل

(1) كانت مراسيم تعيين هؤلاء الحماة تحفر على لوحات من البرونز أو الرخام وتدعى Essera Hospitalis. ومن أهم الرومان الذين تولوا مهام الباترون. شيشرون Cicero ماركوس توليوس 106 - 43 ق. م.) وهو سياسي وخطيب روماني اشتهر ببلاغته، وكان باترون مدينة Syracuse كاتو Cato (ماركوس بورسيوس Marcus Porcuis 149 - 234 ق. م.) وهو زعيم وسياسي اشتهر بعدائه لقرطاجة ويعرف بالأكبر تمييزاً له عن حفيده، وقد كان باترون مدينتي قبرص Cyprus وCappadocia. قيصر Caesar (غايوس يوليوس Gauis Juluis 44 - 100 ق. م.) وهو القائد الروماني الشهير الذي حكم روما 49 - 44 ق. م. وكان باترون مدينة Chios. (بلينيوس Pliny 113 - 62 م.) وهو خطيب روماني شهير، اشتهر كذلك برسائله الأدبية وعرف بالأصغر تمييزاً له عن بلينيوس الأكبر عالم التاريخ الطبيعي وكان باترون مدينة Betica في آسيا الصغرى. راجع خليل حسين، الفلسفة والفكر السياسي في العصور القديمة والوسطى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت/2011، ص ص 101 - 109.

(2) بطرس ديب: محاضرات في تاريخ النظم والمذاهب، كلية الحقوق، بيروت 1964 - 1965، ص 60.

فيها. وقد طرأ على صلاحياته تطور كبير في منتصف القرن الثاني قبل الميلاد بصدور قانون أيبوسيا وجوليا[1].

ومع اتساع الإمبراطورية الرومانية وتزايد عدد الأجانب في أراضيها وهم الذين يجهلون أحكام القانون الروماني وإجراءاته ممَّا حال دون إحقاق العدالة، أنشئت في روما ابتداءً من العام 242 ق. م. وظيفة بريتور الأجانب Praetor Peregrinus وهو قاضٍ خاص كان يقوم بفضّ النزاعات التي تنشأ بين الغرباء Peregrini، أو بينهم وبين المواطنين الرومانيين، مطبقاً عليهم أحكاماً قانونية مستمدة من قانونهم الوطني ومن قانون الشعوب Jus Gentium الذي كان مزيجاً من القواعد القانوني الأجنبية والعرف التجاري.

ولم يقتصر دور بريتور الأجانب على فضّ النزاعات بل امتدَّ في أحيان كثيرة إلى دور الدبلوماسي فانتدب لمهمات دبلوماسية ومارس أحيانا مهمات قضائية دولية[2]، بالإضافة إلى قيامة داخل روما بحماية الغرباء من خلال ممارسته لوظائفه القضائية[3].

ثالثاً: مصادر مصطلح القنصل Consul

سجَّل الرومان أسبقية استعمال مصطلح قنصل، إنما بمفهوم مغاير تماماً لمفهومه الحالي. ففي عام 509 ق. م. انهار النظام الملكي إثر ثورة النبلاء على آخر ملك من «الأيتروسك» المسمّى «تركوان المتعجرف» فنشأ نظام الحكم الجمهوري وعلى رأسه

(1) إميل بجاني: محاضرات في القانون الروماني. كلية الحقوق. بيروت 1965 – 1966، ص 29.

(2) Phillipson, Coleman. «The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome», Vol. 1 London. 1911. P. 269.

(3) Encyclopaedia Universal, Tone. 15, Madrid 1958, P. 86 .

حاكمان كبيران من النبلاء يختارهما سنوياً النبلاء Patricians والعامة Plebeians ويتوليان جميع السلطات من إدارة الجمهورية وقيادة الجيش والحفاظ على القوانين، ويرأسان اجتماعات مجلس الشيوخ والجمعيات الشعبية ويمثلان بلادهما في علاقاتها مع الخارج[1].

إلا أنَّه ابتداءً من عهد الإمبراطور أغسطس، خليفة قيصر، تحوّلت صلاحيات القنصل إلى صلاحيات قضائية أكثر منها إدارية، كما أمست كلمة قنصل ابتداءً من أواخر القرن الخامس الميلادي مجرد لقب شرف حمله الأباطرة وأمراء أوروبا وحكامها ولوردا تها. وفي مرحلة لاحقة أطلق لقب القنصل على عدد من القضاة الرئيسيين الذين اختصوا بالنظر في النزاعات المتعلقة بشؤون التجارة أو الملاحة فبرزت مصطلحات من بينها:

Consuls - Marchands; Consuls de la Mer; Consul de Navire; Consul sur Mer; Juges - Consul; Consul in Partibus Ultra Marinis.

كما برز في القرن الثالث عشر مصطلح Consules Hospites للدلالة على القناصل المختارين من بين رعايا الدولة المضيفة تمييزاً لهم عن القناصل الموفدين من بلدهم للعمل في الخارج والذين كانوا يدعون:

(1) حمل هذان الحاكمان لقب قنصل ومعناه الشركاء Partners باعتبار أنَّهما كانا يحكمان معاً، ويتمتع كل منهما، بكامل السلطات وتعتبر قراراته نافذة ما لم يعارضه القنصل الآخر، لأنَّ المعارضة هي، ذات مفعول سلبي مبطل لقرارات الأول. وكان يحل محل القناصل في أوقات الأزمات مواطن فرد عرف بالدكتاتور Dictator. هذا في الداخل، أمَّا في الخارج فكان القنصل أعلى حاكم روماني للبلاد الأجنبية التي تمّت السيطرة عليها. ومن هؤلاء الحكام يوليوسي قيصر الذي قهر ملكة مصر كليوبترا بعد حملة استمرت ثمانية أسابيع عام 47 قبل الميلاد. راجع حول القناصل عند الرومان:
Encyclopaedia Britannica, Vol. 6, P. 407.

Consuls à L'Etranger (Foreign Consuls) Consuls d'outre - Mer (Overseas Consuls).

وحمل كذلك القضاة البلديون Les Magistrats Municipaux في مدن العصبة الهنسياتكية Hanseatic League / Ligue Hanseatique[1] الذين كانوا يتولون مهام سياسية، وإدارية أكثر منها قضائية لقب، Proconsulsو، Consuls. أمَّا في دول حوض البحر المتوسط فقد أطلق لقب القنصل على أعضاء بعض النقابات المهنية، فعرفت مونبيليه مثلاً، خلال القرن الرابع عشر القناصل الخياطين... وفي أواخر القرن السابع عشر استعمل مصطلح القناصل المبعوثين Consules Missi ومفردها Consul Missus تمييزاً لهم عن القناصل المنتخبين من جماعة التجار Consules Eleciti ومفردها Consules Eleciti ومفردها Consul Electus. ولم يلبث هذان التعبيران أن استبدلا فيما بعد بمصطلحين آخرين هما: القناصل المسلكيون والقناصل الفخريون.

كما استعمل مصطلح القنصل مرة أخرى كمرادف للحاكم بين عامي 1799 - 1804 حين سميَّ نابليون القنصل الأول. كذلك عندما سميَّ Lucien Bonaparte وAlbé Sieyés قنصلين للجمهورية الفرنسية الأولى[2].

ومن هذا الاستعراض لتطور العلاقات القنصلية في العصور القديمة، يمكن تسجيل العديد من الملاحظات أبرزها:

---

(1) وهذه العصبة منظمة تجارية ضمّت مدن شمال ألمانيا وحوضي البلطيق وبحر الشمال وبلغ عدد مدنها في القرنين 13 و14 حوالى 70 مدينة بينما تقلص العدد في القرن 17 إلى 14 مدينة. راجع:

The Colloer's Encyclopaedia, Vol. 11, 1971 Edition, PP. 639 - 640.

(2) The Encyclopaedia Americana, Vol. 7, 1963 Edition, P. 579.

1 - وجود شبه في كثير من الجوانب بين نظام Proxeny و Patronage ونظام القنصل الفخري Honorary Consul المعروف حالياً. ومن أهم أوجه الشبه:

أ - شبه في الجنسية: إذ كان «البروكسينس» اليوناني و«الباترون» الروماني كما هو حال القنصل الفخري حالياً - وفي الغالب - من مواطني الدولة المضيفة.

ب - شبه في المركز الاجتماعي: إذ كان يجري البارزين من الرجال لتولي مهام البروكسينس أو الباترون، وهذه هي نفس الطريقة المتبعة اليوم في اختيار القناصل الفخريين.

ت - شبه في المهام: فالمهام التي تولاها كل من «البروكسيني» و«الباترونس» ومنها تقديم التسهيلات التجارية، والدفاع عن المواطنين الذين يمثلون، وتولي شؤون التركات، والشهادة على الوصايا إلخ... تتشابه كثيراً مع وظائف القنصل اليوم، فخرياً كان أم مسلكياً، مع مراعاة الفارق في حجم الأعمال وطبيعتها، الناجمين عن فارق الزمن، والمعتقدات والحضارة، ومع استثناء السلطات القضائية التي انقضى عهدها مع انتهاء نظام الامتيازات Capitulations كما سنرى.

ث - شبه في نطاق الامتيازات والحصانات: إذ خضع «البروكسيني» عند اليونان و«الباترونس» عند الرومان للقانون المحلي رغم تمتعهم ببعض الامتيازات المراسمية والمزايا الاجتماعية، التي أقرها العرف في حينه وهذا

هو وضع القناصل الفخريين اليوم.

ج - شبه في مصدر الدخل: إذ لم يكن هؤلاء يتقاضون مرتباً من الدولة التي يقومون بحماية أو رعاية مصالحها ومصالح مواطنيها بل يعيشون من مدخول أعمالهم الخاصة ومن بعض الرسوم التي يتقاضونها مقابل خدمات الحماية والرعاية، وهذا هو بالضبط وضع القنصل الفخري حالياً.

2 - مارست الدول القديمة العلاقات القنصلية إلى جانب ممارستها للعلاقات الدبلوماسية المؤقتة Ad hoc، ذلك قبل عدة قرون من اعتمادها نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة. وقد نشأت العلاقات القنصلية كنتيجة لمتطلبات التجارة الدولية، كما تطورت مع تطورها.

3 - وضع اليونان والرومان أسس نظام القنصل - القاضي Judge - Consul الذي كان يتولى مهمة الفصل في النزاعات بين مواطنيه من التجار أو بينهم وبين مواطني الدولة المضيفة وفقاً لقوانين الدولة التي يمثل أو لقانون الشعوب، وهو النظام الذي استمرَّ العمل به خلال العصور الوسطى من خلال مؤسسة القناصل الأجانب Foreign Consuls أو Overseas Consuls التي تعتبر من أسس المؤسسة القنصلية الحديثة.

الفصل الثاني

العلاقات القنصلية في العصور الوسطى

استفادت جماعة التجار من ضعف هيكلية الدولة القانونية والسياسية وتوزع السلطات فيها، فعمدت إلى انتخاب أشخاص من بين أعضائها يحكمون في الخلافات التي تنشأ بين الجماعة وعملائها، وأطلقت عليهم لقب القناصل. ومع اتساع العلاقات التجارية هاجر هؤلاء التجار إلى البلاد الأجنبية بحثاً عن أسواق جديدة واستقروا فيها للعمل. وتميّزت هذه العصور بوضع العديد من التقنيات البحرية التي نظمّت أصول ممارسة الوظائف القنصلية نظراً للترابط الوثيق الذي تمَّ بين تطور المؤسسة القنصلية وتطور التجارة البحرية.

القسم الأول

المؤسسة القنصلية في العصور الوسطى

أولاً: الإمبراطورية البيزنطية

بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية في الغرب عام 476 م، تحوّلت منطقة آسيا الصغرى عامة والقسطنطينية بخاصة إلى مركز أساسي للتجارة الدولية، فتزايد توافد التجار إليها، وظهرت مع هذا التوافد تجمعات بشرية نجمت عن إقامة جماعات التجار القادمين من بلد معين في حي واحد أو منطقة واحدة. وما لبثت هذه التجمعات أن تحوّلت إلى جاليات كبيرة تقيم في أحياء خاصة، لها كنائسها ونواديها، فكان هناك حي لتجار البندقية Venice وآخر لتجار آمالفي Amalfi وآخر لتجار جنوى Genoa أو بيزا Pisa كما كان للتجار البلغار في القرن التاسع الميلادي والتجار الروس في القرن العاشر مناطق خاصة بهم. ونتيجة لنظام شخصية القوانين الذي ساد في العصر الإقطاعي، قامت كل جماعة من هذه الجماعات بحمل عاداتها وتقاليدها وحتى قواعدها القانونية الوطنية معها، فاستلزم تطبيق هذه القواعد وجود قاضٍ خاص يفهمها ويحسن تطبيقها[1].

---

(1) وقّع الروس القادمين من مدينة كييف Kiev عام 945 م معاهدة مع البيزنطيين سمح لهم بموجبها باختيار قضاة من الروس يقومون بفضّ نزاعاتهم. كما أرسلت البندقية عام 1060 قضاة إلى القسطنطينية للفصل في القضايا المدنية والجنائية التي تنشأ بين رعاياها. ولم تلبث صلاحيات هؤلاء القضاة أن توسّعت عام 1199 لتشمل الفصل في جميع النزاعات التي يكون أحد أطرافها من رعايا البندقية حتى ولو كان الطرف الآخر من البيزنطيين. وفي عام 1204 منحت جنوى حق إرسال قضاة لتولي إدارة المنطقة التي يقطنها تجارها في القسطنطينية وينطلقون منها للمتاجرة مع سكان المناطق البعيدة =

كما لجأت الإمبراطورية البيزنطية إلى إرسال مبعوثين دبلوماسيين إلى الدول المجاورة لتعزيز العلاقات التجارية معها. وكان يُطلب من هؤلاء المبعوثين رفع تقارير وافية عن مهامهم وعن مشاهداتهم، إلاَّ أنَّه لم يكن لبيزنطة، في المدن الأجنبية، جاليات تجارية مهمة تستوجب وجود قناصل قضاة من البيزنطيين لرعاية شؤونها.

ثانياً: أوروبا الغربية

شهدت حقبة القرون الوسطى في الغرب انهيار الإمبراطورية الرومانية وقيام ممالك بربرية مكانها، كمملكة القوط الغربيين Visigoths في إسبانيا وبلاد الغال. وقد اشتدّت المنازعات بين هذه الممالك ما أدى إلى ضمورها وقيام نظام الإقطاع مكانها. وكان المسلمون قد دخلوا إسبانيا في الأعوام 711 - 713.

وصاحب هذه التطورات انهيار المدن والعودة إلى نظام الاقتصاد الزراعي وتقلص حجم التجارة. وبالرغم من ذلك فإنَّ بعض المناطق استمرت في اعتماد نظام القضاة - التجار، فكان للتجار الأجانب، مثلاً، المقيمين في مناطق القوط الغربيين خلال القرنين الخامس والسادس في إسبانيا حق اختيار قضاة من بينهم لفضّ خلافاتهم وفقاً للقوانين الوطنية. وقد سميَّ هؤلاء القضاة Telonarii.

ومع خضوع أوروبا الغربية والجنوبية للغزاة من قبائل الهانس Huns في القرن الخامس الميلادي، وقبائل الآفارس Avars واللومباردس

= كسواحل البحر الأسود الجنوبية. ومنحت كذلك مدينة مونبلييه Montpellier (الفرنسية) عام 1243 ومدينة ناربون Narbonne (الفرنسية) عام 1340 حقوقاً مماثلة. وابتداءً من القرن الثاني عشر حمل هؤلاء القضاة لقب قنصل Consul ولم تقتصر صلاحياتهم على القضاء بل شملت أيضاً شؤوناً أخر تتعلق برعاية وحماية مصالح مواطنيهم.

Lombards في القرن السادس، تراجعت التجارة الخارجية فيها لفترة طويلة ولم تعد إلى الانتعاش إلاَّ ابتداءً من القرن الحادي عشر، مع ازدهار بعض المدن في أواسط وشرق أوروبا أولاً، وفي غربها وشمالها فيما بعد، وذلك نتيجة ظهور الصناعات الحرفية وبروز الحاجة إلى تسويقها. ولم تلبث مؤسسة القاضي - القنصل أن استعادت مكانتها مع ازدهار التجارة البحرية التي فرضت على التجار الأجانب اختيار قضاة يحكمون في النزاعات التي تنشأ بينهم أو بينهم وبين التجار المحليين في كثير من المرافئ التجارية والمدن الصناعية. ووجدت هذه المدن أنَّ الحاجة تقضي بإرسال قضاة مختصين إلى المرافئ الأجنبية للقيام بحماية ورعاية مصالح التجار وأصحاب السفن بالإضافة إلى وظائفهم القضائية. وعرف هؤلاء القضاة بقناصل ما وراء البحار Overseas Consuls، أو القناصل الأجانب Foreign Consuls. وهكذا ارتبط تطور المؤسسة القنصلية بتطور التجارة البحرية وازدهارها. وخلال القرنين الثالث عشر والرابع عشر نمت العلاقات القنصلية نمواً سريعاً نجم عنه تبادل مدن حوض البحر المتوسط القناصل فيما بينه من جهة، وبينها وبين المدن الواقعة على سواحل الأطلسي وبحر الشمال وبحر البلطيق من جهة أخرى[1].

(1) قام الملك فرديناند الثالث ملك قشتالة Castille عام 1215 بمنح تجار جنوى حق تعيين قنصل لهم في إشبيلية Seville، كما منحت قبرص تجار مونبلييه عام 1254 الحق عينه، وأتاحت برشلونة في أسبانيا، للتجار الأجانب عام 1279 إقامة مكاتب قنصلية. ومنح الملك بيتر الرابع peter IV عام 1347 مدينة برشلونة حق إقامة محكمة قنصلية في أراغون Aragon، ومنحت رودس تجار ناربون Narbonne عام 1351 وتجار مونبيلييه Montpellier عام 1356 حق اختيار قناصل لهم فيها وعين تجار البندقية قناصل لهم في مدن سواحل الأطلسي وبحر الشمال وبحر البلطيق، وكذلك فعل تجار مرسيليا وبرشلونة وفلنسيا. كما كان للبندقية في القرن الثالث عشر قناصل في أكثر من 30 مدينة لنعلم المدى الذي بلغه تطور العلاقات القنصلية في ذلك الوقت. وفي عام 1402 كان للمدن الإيطالية قناصل في لندن وهولندا، وأرسل ريتشارد الثالث ملك إنكلترا قناصل إلى إيطاليا عام 1485. وقبل نهاية القرن الخامس عشر أصبح لإنكلترا قناصلها في=

وابتداءً من القرن الثالث عشر عرفت مدن حوض المتوسط اختيار قناصل من بين رعاياها البارزين لرعاية مصالح تجار دول أخرى. وسميَّ هذا النوع من القناصل Consules Hospites تمييزاً له عن القناصل الأجانب Foreign Consuls / Consuls a L'Etranger الذين كانوا يفدون من الخارج وسموا أيضاً Consuls d'Outre-mer - Overseas Consuls -. وما أوجب ظهور هذا النوع من القناصل، الصعوبات التي حالت دون إيجاد شخص مناسب من بين رعايا الدولة صاحبة العلاقة يتم اختياره كقنصل من قبل تجارها. وما سهَّل هذا الظهور، التشابه في الثقافة والعادات التجارية والأنظمة الاجتماعية والقانونية بين دول حوض المتوسط، إضافة إلى الدور الإيجابي الذي كان بمقدور هذا الشخص البارز القيام به كوسيط بين سلطات دولته والتجار الذين يمثلهم[1].

كما عرفت العصور الوسطى نوعاً آخراً من القناصل - القضاة كانوا يرافقون السفن في رحلاتها ويقومون بالإشراف على البحارة والملاحين، والفصل في نزاعاتهم والحفاظ على النظام على متن السفينة أثناء الرحلات. وقد دعوا بقناصل البحار Consuls sur Mer.

= هولندا والسويد والنروج والدانمارك. وكان للمنصب القنصلي أهميته ومكانته خلال هذه الحقبة، بحيث حرّم توليه على الطبقات الوسطى والفقيرة، فمرسيليا مثلاً أصدرت قانوناً حرمت بموجبه على مواطنيها من ربابنة السفن وملاحيها وصانعي المواد الغذائية والحرفيين تولي هذا المنصب. راجع بذلك:

Oppenheim: «Intetnational Law», Vol. 1, 8th. Edition, Longmans, London, 1967, P. 830.

(1) وهكذا لجأت ناربون عام 1278 وكاتالان Catalan عام 1422 إلى اختيار قنصليهما في بيزا من بين رعايا هذه الأخيرة، واختار ملك إنكلترا ريتشارد الثالث أول قنصل له في إيطاليا من بين مواطني بيزا. وكان هؤلاء القناصل يقومون بفرض الرسوم على البضائع والسفن، علاوة على ما يتلقونه من رسوم مقابل خدماتهم، ممَّا يشكل دخلاً ممتازاً دفع بعض المدن إلى حصر تعيين القناصل داخل أراضيها برعاياها.

ثالثاً: المهام القنصلية

ثمة مهام متعدد من بينها: الضيافة والحماية والقضاء وغيرها. ويمكن إيجاز مهام القنصل في العصور الوسطى بما يلي[1]:

1 - رعاية مصالح الجماعة التي يمثل، وخاصة التجارية منها، ومساعدة أفرادها وحمايتهم والقيام بدور الوسيط بينهم وبين السلطات المحلية، وحماية معتقداتهم الدينية، وتسهيل ممارستهم لعاداتهم وتقاليدهم، والإشراف على شؤون التركة عند وفاة أحدهم دون وارث.

2 - تولي مهمة الفصل في النزاعات التي تنشأ بين أفراد الجماعة التي يمثل، وفقاً لقوانينهم الخاصة، وفرض العقوبات على المذنبين منهم. وقد امتدت هذه الصلاحية أحياناً لتشمل كل نزاع يكون أحد أفراد هذه الجماعة طرفاً فيه حتى ولو كان الآخر من مواطني الدولة المضيفة.

3 - اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية التجارة البحرية والحفاظ على حقوق التجار وأصحاب السفن الذين يمثلهم عند حدوث صدام بحري أو حادث ما.

4 - الإشراف على الاتفاقات المعقودة بين هذه الجماعة والسلطات المحلية.

---

(1) راجع: عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، منشورات عويدات، 1986، ص 47 وما يليها.

القسم الثاني

التقنيات القنصلية

تطوّرت المؤسسة القنصلية في العصور الوسطى عبر الارتباط بحاجات التجارة، وبخاصة البحرية منها. وعرفت تلك العصور عدة تقنيات بحرية تضمّنت معلومات هامة عن القناصل في معرض ممارستهم لوظائفهم خلال تلك الحقبة. وأشهر هذه التقنيات ثلاثة: لوحات أمالفي وقواعد أوليرون ونظام قنصلية البحر[1].

أولاً: لوحات أمالفي Amalfi Tables

وضعت هذه اللوحات خلال القرن الحادي عشر الميلادي[2]. وكان الهدف الرئيسي من وضع هذه اللوحات حماية مصالح ملاكي السفن في ذلك الوقت. ومن القواعد التي نصّت عليها هذه اللوحات إلزام ربان السفن زيارة قنصل بلادهم عند وصولهم أو مغادرتهم المدينة التي يمارس فيها صلاحياته، لإتمام معاملات التسجيل والرقابة. وكانت إحدى مهام القنصل الرئيسية حماية مصالح تجار أمالفي.

(1) Sorensen Max: «Manual of Public International. Law». Sg. Martin’s Press, N. Y. 1968, P. . 414.

(2) أمالفي مدينة في جنوب إيطاليا، كانت جمهورية من أهم الجمهوريات البحرية خلال الفترة الممتدة من القرن التاسع إلى القرن الحادي عشر الميلادي.

ثانياً: قواعد أوليرون Rules of Oléron

وهي مجموعة خاصة من الأحكام القضائية التي أصدرتها محكمة العدل في أوليرون[1]. وقد وضعت بالفرنسية ودعيت Jugements d'Oléron كما دعيت أيضاً Charte d'Oléron. ويعود تاريخ هذه الأحكام إلى نهاية القرن الحادي عشر وبداية القرن الثاني عشر. وقد تضمّنت، إضافة إلى مجموعة الأحكام القضائية، قواعد تنظم العلاقة بين ربّ السفينة وبحارتها، وتعداد بعض الامتيازات القانونية الممنوحة لتجار أوليرون في حقل التجارة البحرية. واستمرَّ العمل بقواعد أوليرون فترة طويلة في دول غرب أوروبا[2].

ثالثاً: نظام قنصلية البحر Consolato del Mar

وهي مجموعة من القواعد العرفية والقانونية البحرية التي طبقتها أوروبا خلال النصف الثاني من القرن الثالث عشر وخلال القرن الرابع عشر. وتعتبر بحق أساس التشريع البحري الأوروبي الحديث. ووصلت إلينا هذه المجموعة عن طريق كتاب طبع في برشلونة في إسبانيا باللغة الكاتالانية Catalan في أواخر القرن الخامس عشر. وعنوان الكتاب بلغته الأصلية Lo Libre de Consolat، أي كتاب القنصلية[3].

---

(1) وأوليرون هي ثاني أكبر جزيرة فرنسية في خليج Biscay.

(2) Zourek: Ist. Report, I. L. C. Yearbook, 1956, vol. 2, P. 74 .

(3) وقد تضمن القواعد القانونية التي عمل القناصل – القضاة على تطبيقها في مدن حوض البحر المتوسط خلال تلك الحقبة. ويتألف الكتاب من أقسام ثلاثة:قانون للإجراءات أصدره ملوك أراغون Aragon للعمل به في محاكم قناصل البحر. مجموعة القواعد العرفية البحرية. مجموعة أوامر حكومية تتعلق بالسفن الحربية. وما يهمنا من الكتاب هو قسمه الأول الذي تضمن تفصيلات مهمة عن قواعد تعيين القناصل – القضاة والمبادئ القانونية التي كانت عليهم تطبيقها للفصل في النزاعات التي تعرض عليهم. =

ويعتبر نظام قنصلية البحر أفضل وأكمل مجموعة للقواعد البحرية المطبقة في تلك الفترة، وقد اعتمد في جميع مرافئ حوض المتوسط تقريباً، وأطلق عليه في مدن العصبة الهانسيتكية Hanseatic League اسم Codes of Lubeck وفي مدينة Visby في جزيرة غوتلند Gotland اسم القانون البحري Maritime Law of Visby.

ظلت العلاقات القنصلية خلال العصور الوسطى ضمن إطار مؤسسة القنصل – القاضي Judge - Consul، إلاَّ أنَّها مرّت بمراحل مهمة، هي[1]:

1 – المرحلة البلدية Municipal، وهي المرحلة التي كان يقوم فيها التجار الأجانب، من رعايا دولة ما، المقيمين في البلد المضيف باختيار أحدهم قنصلاً، يمثلهم لدى الدولة المضيفة ويرعى مصالحهم ويحميها ويفصل في نزاعاتهم.

2 – مرحلة القنصل الموفد أو ((Consul d'outre-mer) Overseas Consul وهي مرحلة إيفاد قنصل من مواطني دولة ما، يختاره تجارها، للإقامة في دولة أخرى من أجل القيام بمهامه القنصلية بصفته ممثلاً للتجار الذين اختاروه. وعرف هذا القنصل كذلك بالقنصل الأجنبي Consul a (L'étragner) Foreign Consul.

= فكان في برشلونة قاضيان يدعى كل منهما قنصلاً، وكان أحدهما عسكرياً يتولى فضّ النزاعات البحرية العسكرية، والآخر مدنياً ينظر في النزاعات المدنية. وكانا يطبقان قواعد القانون القنصلي البحري ويقومان بفرض الغرامات والعقوبات على التجار المخالفين للقوانين. ووجد كذلك نوع آخر من القناصل القضاة، كان يرافق السفن للنظر في النزاعات التي قد تحدث خلال الرحلة البحرية.

(1) عاصم جابر، مرجع سابق، ص 49.

3 - مرحلة القنصل المحلي أو Consules Hospites التي عرفت ابتداءً من القرن الثالث عشر مع لجوء تجار دول حوض المتوسط إلى اختيار قناصل لهم من بين مواطني الدولة المضيفة البارزين للقيام بحماية مصالحهم ورعايتها وفضّ منازعاتهم والتوسط لهم مع سلطات دولهم[1].

(1) لم يكن للقنصل خلال هذه العصور أية صفة رسمية أو تمثيلية لدولته، إذ كان يعتبر وكيلاً للتجار الذين يختارونه وحامياً لمصالحهم، إلاَّ أنَّ تطوّر التجارة الدولية وازدهارها أشعر الدولة بأهمية العلاقات القنصلية فأخذت تتدخل لاختيار القناصل، في نهاية العصور الوسطى، بأن تشترط مصادقتها اللاحقة على هذا الاختيار للتأكد من صوابيته وملاءمته، وذلك قبل أن تتولى هي نفسها فيما بعد عملية الاختيار والتعيين بحيث أصبح القنصل ممثلاً لدولته في علاقاتها الدولية.

الفصل الثالث

العلاقات القنصلية في العصور الحديثة

بدأ مفهوم الوظيفة القنصلية مع إطلالة عصر النهضة Renaissance أواسط القرن الخامس عشر، يتخذ شكلاً جديداً نتيجة للتحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على النظام الإقطاعي في أوروبا، فانتقلت المؤسسة القنصلية تدريجياً من مرحلة القنصل - القاضي الممثل لجماعة التجار في بلد ما والمنتخب من قبلهم، إلى مرحلة القنصل الممثل لدولته State Representative والمعيّن من قبلها. وما أن أطلَّ القرن السادس عشر حتى كان القنصل يقوم بالإضافة إلى وظائفه القنصلية التقليدية، بتمثيل دولته وممارسة العديد من الوظائف الدبلوماسية مع ما يلازمها من حصانات وامتيازات.

غير أنَّ هذا الازدهار الذي استمرَّ طوال القرن السادس عشر ما لبث أن تبعه خلال القرن السابع عشر ضمور في العلاقات القنصلية وانحسار لدورها، ذلك مع انتشار البعثات الدبلوماسية الدائمة وبروز مبادئ السيادة الوطنية والاستقلال، ما أدى إلى

الحدّ من صلاحيات القناصل، والقضاء على دورهم السياسي والقضائي[1]. وهكذا مرّت المؤسسة القنصلية بمرحلة من الركود ابتداءً من النصف الثاني للقرن السابع عشر وحتى أواخر القرن الثامن عشر.

ومع قيام الثورة الصناعية في مطلع القرن التاسع عشر، وما صاحبها من ازدهار التجارة الدولية والملاحة ووسائل المواصلات، انتعشت العلاقات القنصلية واستعادت أهميتها وتزايد انتشارها مع العلاقات الدبلوماسية. واكتسبت المؤسسة القنصلية اطارا قانونيا جديدا كرسه اتفاقيات ثنائية عدة، فأصبح القنصل مجرد وكيل لدولته Agent لا ممثلاً سياسياً لها State Representative، وانحصرت مهامه في رعاية مصالحها التجارية ومصالح رعاياها المقيمين في الخارج دون قيامه بأية مهمة دبلوماسية.

القسم الأول

العلاقات القنصلية في عصر النهضة

يجمع المؤرخون على أنَّ عام 1453 الذي شهد سقوط القسطنطينية هو بداية عصر النهضة، لما رافق هذا السقوط من فرار العلماء البيزنطيين إلى أوروبا حاملين معهم كنوز المعرفة

(1) Oppenheim: «International Law», Vol. 1, 8 th. ed. , Longmans, 1967, P. 830.

والمخطوطات الثمينة[1].

وقد ارتبط تطور المؤسسة القنصلية في هذه الحقبة بتطور التجارة الدولية ومستلزماته، ووجدت الدول أنَّ هذه المؤسسة هي المؤسسة الوحيدة المؤهلة لحماية تجارتها الخارجية ورعايتها في عصر كثرت فيه الحروب، واشتدَّ التنافس التجاري، وسعت كل دولة إلى القضاء على تجارة الدول الأخرى، وتعرّضت السفن التجارية لأعمال القرصنة، وهددت المخاطر المتعددة مصالح التجار والشركات الكبرى في الأسواق الأجنبية، إضافة إلى صعوبة المواصلات والاتصالات بين مناطق العالم. وحاولت الدول الحدّ من هذه الأخطار عن طريق عقد الاتفاقيات الثنائية، إلاَّ أنَّها لم تنجح لأن تبادل البعثات الدبلوماسية الدائمة كان نادراً جداً. وأمام هذا الواقع وجدت أنَّ الحل الوحيد هو اللجوء إلى المؤسسات القنصلية فقامت بتعزيز دورها من أجل القيام بالمهام المطلوبة منها في حماية التجارة الدولية.

(1) استمر هذا العصر حتى نهاية القرن السادس عشر، وتميّز بالاكتشافات الجغرافية الواسعة كوصول كريستوف كولمبوس إلى أميركا عام 1492 ووصول فاسكو دي غاما إلى الهند عام 1497. كما تميّز بالنهضة الفكرية والأدبية التي عمّت أنحاء أوروبا، وخاصة بعد اختراع آلة الطباعة، وبحركات الإصلاح الديني التي قام بها لوثر وكالفن. وكان من الطبيعي أن تنعكس هذه التطورات على البنيتين السياسية والاقتصادية للمجتمع. فشهدت البنية السياسية بداية نهاية النظام الإقطاعي مع بروز طبقة البرجوازيين ودعمها لتمركز السلطات بأيدي ملوك أقوياء أنشأوا دولاً قوية في إنكلترا وفرنسا وأسبانيا وبروسيا. . . خاضت حروباً ضد بعضها البعض من جهة، وعاشت فترات طويلة من الحروب الأهلية من جهة أخرى. وشهدت البنية الاقتصادية نمواً في حقلي الصناعة والتجارة استوجب البحث عن أماكن جديدة تكون مصدراً للمواد الأولية وأسواقاً للمنتجات الصناعية، فازدهرت التجارة الدولية بذلك ازدهاراً كبيراً وأصبحت تؤلف المصدر الرئيسي للدخل القومي. راجع عاصم جابر:الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 52 وما يليها.

في مرحلة أولى جاء تعزيز المؤسسة عن طريق تولية جمعيات التجار أو المصارف الكبيرة مهمة اختيار القناصل[1] ودفع مرتباتهم وتتبع أعمالهم وتلقي تقاريرهم. ثم ما لبث هذا الاختيار أن أخضع لمصادقة سلطات الدولة المختصة، وفي مرحلة ثالثة تولت الدولة نفسها، اختيار القناصل وانتدابهم للعمل باسمها في الخارج كممثلين لها، لهم صفة الوزراء العامين Public Ministers ومنحتهم سلطات واسعة وكلفتهم القيام بمهام دبلوماسية إضافة لأعمالهم القنصلية[2]، كما أحاطتهم بالحصانات والامتيازات التي تتطلبها ممارسة هذه المهام.

من هنا يمكن القول إنَّ القناصل، الذين تزايد عددهم خلال عصر النهضة مع تزايد حجم التجارة الدولية، قد عملوا كسفراء اليوم، فهم الذين كانوا يسلمون الرسائل السياسية المرسلة من سلطات دولهم إلى سلطات الدولة المضيفة، ويتفاوضون مع هذه السلطات باسم دولهم، ويرفعون التقارير السياسية إلى حكوماتهم، بالإضافة إلى ممارستهم الوظائف القنصلية التقليدية. [3].

ولم يقم القناصل بممارسة المهام الدبلوماسية فقط، بل إنَّهم استفادوا كذلك من الحصانات والامتيازات الملازمة لها. وفي هذا

---

(1) أناطت جمهورية جنوى، مثلاً، مهمة تعيين القناصل، خلال النصف الثاني من القرن الخامس عشر، ببنك سان جورج، راجع في هذا المجال دراسة:

Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls». RCADI, 1962, P. 377.

(2) راجع علي أبو هيف: القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ، ص 292 – 293.

(3) ومثال ذلك قيام قناصل كل من جنوى والبندقية برفع تقارير سياسية دورية إلى مجالس الشيوخ في بلادهم، وإناطة مهام بعثة البندقية الدبلوماسية في لندن بقنصلها هناك، عندما تمَّ استدعاء رئيس هذه البعثة عام 1453 إلى البندقية!. يذكر أنَّ البندقية كانت أول من اعتمد نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة فكان لها خلال القرن السادس عشر سفراء في باريس ولندن ومدريد وروما.

المجال يقول فيلمور Phillmore بأنَّ القناصل، وحدهم، تمتعوا في تلك الفترة بالامتيازات التي أقرها قانون الأمم Jus Gentium وبجميع الحصانات الممنوحة اليوم للسفراء، بحيث اعتبر كل مس بحرمة القنصل الشخصية خرقاً لقواعد القانون الدولي.

القسم الثاني

العلاقات القنصلية

في القرنين السابع عشر والثامن عشر

رغم أنَّ جمهورية البندقية كان لها السبق عن دول أوروبا في اعتماد نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة فأوفدت ابتداءً من منتصف القرن الخامس عشر دبلوماسيين مقيمين دعوا Oratores Venitians إلى كل من القسطنطينية وروما وميلانو ونابولي[1]. فإنَّ نظام العلاقات الدبلوماسية الدائمة لم يبدأ بالانتشار في أوروبا إلاَّ في القرن السادس عشر، فوقّع ملك إنكلترا وإمبراطور ألمانيا عام 1520 معاهدة لتبادل البعثات الدبلوماسية الدائمة بينهما، وتمَّ تبادل هذه البعثات بين ملوك فرنسا وأسبانيا وألمانيا وإنكلترا. وجاءت معاهدة وستفاليا لعام 1648 تقر مبدأ توازن القوى في أوروبا وتنشط هذه العلاقات وتكسبها صفة الديمومة، رغم المعارضة التي

(1) راجع سموحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، دار اليقظة العربية، دمشق 1973، ص 12.

أبداها في أول الأمر بعض الملوك، كملك فرنسا هنري الرابع، وملك إنكلترا هنري السابع، وبعض المجالس، كمجلس الولايات في هولندا الذي شكك عام 1651 في فائدتها، ورغم أنَّ بعض الدول كبولندا عام 1660 اقترحت طرد السفراء الأجانب من أراضيها لممارستهم أعمال الجاسوسية[1]. وما أن أشرف القرن السابع عشر على نهايته حتى كانت غالبية دول أوروبا تتبادل العلاقات الدبلوماسية فيما بينها[2]. وتطلق لقب سفير على مبعوثيها. وكان لا بدَّ لهذه البعثات من أن تخطف من البعثات القنصلية بريقها وتنتزع منها صلاحياتها الدبلوماسية التي مارستها ابتداءً من القرن الخامس العشر. فزالت إلى الأبد صفة الوزير العام عن القنصل وما لازمها من حصانات وامتيازات دبلوماسية.

رافق هذا التطور، تطور آخر مهم نجم عن ظهور مبادئ ونظريات جديدة، كمبدأ استقلال الشعوب، ومبدأ السيادة الإقليمية Territorial Sovereignity، ونظرية إقليمية القوانين، وكلها أقرّت حق الدولة في تطبيق شرائعها على جميع المقيمين فوق أراضيها، ما شكل تعارضاً مع نظرية شخصية القوانين التي قامت عليها مؤسسة القنصل - القاضي. وأدى هذا التعارض في مرحلة أولى إلى خسارة القناصل العاملين في أوروبا صلاحيتهم القضائية للفصل في النزاعات متى كان أحد أطرافها من رعايا الدولة المضيفة، وفي مرحلة لاحقة إلى خسارة صلاحية الفصل في جميع النزاعات التي تقع ضمن أقليم هذه الدولة.

(1) راجع فؤاد شباط، القانون الدبلوماسي والقنصلي في القانون الدولي، مجلس الخدمة المدنية، بيروت 1966، ص 359.

(2) راجع حول ظهور البعثات الدبلوماسية وتطورها: خليل حسين، التنظيم الدبلوماسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، الباب الأول.

ومع خسارة الصلاحيات القضائية والدبلوماسية، وجد القناصل أنفسهم ابتداءً من منتصف القرن السابع عشر مجردين من صلاحياتهم الرئيسية التي ميّزت مؤسستهم وأكسبتها قوتها ومكانتها طوال السنوات السابقة. إلاَّ أنَّ مهامهم المتعلقة بالإشراف على شؤون الملاحة ورعاية مصالح دولهم ومواطنيهم التجارية، أخذت بالازدياد حتى بلغت في نهاية القرن الثامن عشر مرحلة هامة.

ولم يحل هذا التغيير في طبيعة المهام القنصلية دون انتشار البعثات القنصلية بشكل مستقل عن البعثات الدبلوماسية وإن كانت تخضع لإشرافها في غالبية الأحيان، فمارست هذه العلاقات دول لم تمارسها من قبل، كروسيا التي استقبلت خلال القرن السابع عشر بعثات قنصلية أوفدتها بريطانيا والسويد والدانمارك [1].

إن تولي الحكومة مسؤولية تعيين القناصل أسفر عن تدخل المحسوبيات والمحاباة في عملية الاختيار قضى على مبدأ الكفاءة الذي كانت الشركات توليه الأهمية القصوى. وأصبح القناصل في غالبيتهم مجموعة من الضباط والقضاة المتقاعدين، الذين لا يفقهون شيئاً من الأعمال القنصلية ما أدى إلى فقدان المؤسسة

(1) قامت خلال القرن الثامن عشر بتعيين قناصل لها في الخارج فافتتحت قنصلية في أمستردام عام 1707 وفي البندقية عام 1711 وفي هامبورغ وباريس عام 1715 وفي فيينا عام 1718 وفي قادي عام 1723. وافتتحت النمسا قنصليات لها في مدن أوروبا الرئيسية ابتداءً من عام 1752 إضافة قنصلياتها التي افتتحتها قبل ذلك في مدن الشرق. أمَّا الولايات المتحدة فقد عينت قنصلها الأول في فرنسا عام 1780. ونذكر هنا أنَّ الحكومة البريطانية باشرت منذ أواسط القرن السابع عشر مهمة التعيين الفعلي لقناصلها في الخارج، بعد أن كانت إجراءات التعيين التي تقوم بها من قبل مجرد شكليات نظراً لإناطتها اختيار القناصل بالشركات والمصانع البريطانية، التي استمرت، رغم خسارتها لحق الاختيار هذا، بتحمل نفقات القناصل الذين تقوم الدولة بتعيينهم.

القنصلية لإنتاجيتها وفاعليتها في عصر توسّعت فيه العلاقات القنصلية وازداد عدد القناصل[1].

وعرفت المؤسسة القنصلية ابتداءً من منتصف القرن السابع عشر تطوراً مهماً آخر هو قيام الدول بوضع العديد من التشريعات القانونية القنصلية إلى جانب وضع التشريعات القانونية الدبلوماسية[2]، فبرزت مجموعات قانونية نظمت شؤون المؤسسة القنصلية وحددت مهامها. ومن أهمها التشريع الفرنسي الشهير Ordonnance de la Marine الذي وضع عام 1681 في عهد وزارة Colbert والذي تناول في قسم كبير منه موضوع العلاقات القنصلية[3].

وفي القرن الثامن عشر أطلق على القناصل في بعض الأحيان اسم الوكلاء التجاريين Commercial Agents. كما استعمل، مصطلح القنصل المبعوث Consul Missus والقنصل المنتخب Consul Electus، إلاَّ أنَّ معيار التفريق بين هذين الصنفين لم يكن واضحاً كمعيار التفريق

---

(1) فكان لبريطانيا عام 1740 خمسة عشر قنصلاً منهم أحد عشر في مدن الشرق وواحد في لشبونة وواحد في كل من فلاندرز Flanders والدانمرك وروسيا. وفي عام 1750 ارتفع العدد إلى تسعة وثلاثين مع بقاء عدد القناصل في شمال أوروبا ثلاثة فقط. ثم ازداد العدد عام 1790 إلى ستة وأربعين قنصلاً. راجع:

Platt, D. C. M. «The Cinderella Service». Longmans, London, 1971, PP. 6-11.

(2) منها التشريع الفرنسي الصادر في السنة الثانية لإعلان الجمهورية الأولى وتشريع الملكة آن البريطاني الصادر عام 1709 والذي أنشأ هيئة من ثلاثة من كبار القضاة للنظر في دعاوي الاعتداء على السفراء.

(3) يعتبر هذا التشريع مع تعديلاته لعامي 1778 و1781 أساس القواعد القنصلية المعمول بها في فرنسا حالياً. كذلك أصدرت هولندا عام 1678 تعليمات إلى قناصلها في أسبانيا وفرنسا وإيطاليا تضمنت قواعد قنصلية مهمة بقي معمولاً بها حتى استبدالها بغيرها عام 1871. وقامت الولايات المتحدة بإصدار أول تعليمات قنصلية عام 1792 استمرَّ العمل بها حتى عام 1856 تاريخ استبدالها بتعليمات أخرى، كما قامت بروسيا بوضع أول تشريع قنصلي لها عام 1796.

الحالي بين القنصل المسلكي Career Consul والقنصل الفخري Honorary Consul.

يذكر أن استمرار القناصل خلال هذه الفترة في ممارسة أعمالهم الخاصة إلى جانب ممارسة أعمالهم الرسمية نظراً لأنَّ هذه الأعمال الخاصة كانت تؤلف مصدر دخلهم الأساسي.

القسم الثالث

العلاقات القنصلية في القرن التاسع عشر

في أواخر القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر عرف المجتمع الأوروبي تحوّلاً أساسياً آخر نتيجة للثورة الصناعية مع ما رافقها من زوال النظام الإقطاعي واعتماد التقسيم الجديد للعمل وانتشار التصنيع ونمو المدن الصناعية واختراع المحرك البخاري واستعماله في صناعة السفن والسكك الحديدية ما أدى إلى سهولة المواصلات وجعلها في متناول الجميع، فانعكس كل هذا على التجارة الدولية ازدهاراً واتساعاً في حجم المبادلات. ثم جاء شق قناة السويس في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ليزيد من اتساع هذا الازدهار وانتعاش المؤسسة القنصلية من جديد، فتضاعف عدد

البعثات القنصلية[1] وعمدت الدول إلى تنظيمها وتحديد مهامها عن طريق إصدار تشريعات داخلية أو عقد معاهدات ثنائية. وقد تميّز تطور العلاقات القنصلية خلال هذا القرن بما يلي[2]:

1 - تزايد اهتمام الدول بالمؤسسة القنصلية كمؤسسة من مؤسساتها الرسمية، وبوضع القناصل كموظفين رسميين تابعين لها يتقاضون مرتباتهم من الخزينة العامة ويحرم عليهم تعاطي أي عمل خاص إلى جانب أعمالهم الرسمية. وأدى هذا الاهتمام إلى صدور العديد من التشريعات والتنظيمات القنصلية. [3]

2 - اتخذ تنظيم العلاقات القنصلية طابعاً دولياً فتمَّ عقد العديد من الاتفاقيات القنصلية Consular Conventions

---

(1) كان عدد القناصل الإنكليز مثلاً عام 1790، 46 قنصلاً، وارتفع عام 1814 إلى 57 قنصلاً، وعام 1874 بعد إقامة العلاقات القنصلية مع دول أميركا اللاتينية إلى 75 قنصلاً، راجع كتاب Platt المذكور، ص 11.

(2) لمزيد من التفاصيل راجع:عاصم جابر: الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 59 وما يليها.

(3) أهمها تلك التي أصدرتها فرنسا عام 1833 كتكملة لسابقاتها التي أصدرتها في القرن الثامن عشر، وتلك التي أصدرتها بريطانيا عام 1825 وعرفت بقانون كانينغ Caning's Consular Act الذي أخضع السلك القنصلي البريطاني لنظام الخدمة العامة Civil Service، وتلك التي أصدرتها سردينيا عام 1815 وروسيا عام 1820 وهولندا عام 1838 وألمانيا في الأعوام 1871، و1873 و1876 وموناكو عام 1878 ورومانيا عام 1880 واليابان عام 1899. أمَّا الولايات المتحدة فأصدرت تشريعاً قنصلياً عام 1856 رفعت بموجبه مرتبات القناصل وحددت مهامهم وحقوقهم، إلاَّ أنَّ المؤسسة القنصلية فيها بقيت خارج نظام الخدمة العامة Civil Service إلى أنَّ أصدر تيودور روزفلت قراراً في 27 حزيران (يونيو) 1906 أنشأ بموجبه السلك القنصلي وألحقه بهذا النظام، وسنّت دول أميركا اللاتينية عدداً من التشريعات القنصلية: كولومبيا عام 1866 وبارغواي عام 1871 وبوليفيا عام 1887 وغواتيمالا عام 1892 وبيرو 1898. راجع: Encyclopedia Britannica, Vol. 6, 1973. p409.

إلى جانب مثيلاتها الدبلوماسية[1]. وكان القرن الثامن عشر قد عرف توقيع بعض الاتفاقيات وأشهرها اتفاقية باردو Pardo التي عقدت في 13 آذار (مارس) 1769 بين فرنسا وأسبانيا وحددت بالتفصيل القواعد التي ترعى وضع القنصل القانوني في كل من البلدين كالقواعد المتعلقة بحصانته الشخصية وشروط تطبيقها[2]. وبحقه في رفع شعار بلاده على منزله[3]. واستمرَّ العمل بهذه الاتفاقية حتى عدّلت باتفاقية أخرى عقدت عام 1862. وهكذا قامت الدول في القرن التاسع عشر بتوقيع عشرات المعاهدات القنصلية[4]. فلو أخذنا المعاهدات التي وقّعتها كل من فرنسا وألمانيا مع الدول الأخرى لتبيّن لنا بوضوح مدى الانتشار الذي بلغته هذه المعاهدات وخاصة خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر[5].

---

(1) نذكر منها الاتفاقيات الدبلوماسية بين البرتغال وكل من بريطانيا وتركيا عام 1809، وبين فرنسا وعدة دول في أميركا اللاتينية عام 1843، وبين فرنسا وإيران عام 1855.

(2) وذلك في المادة الثانية من هذه الاتفاقية. راجع:

Zourek: 2nd. Report. I. L. . Yearbook 1960, Vol. 2, P. 7.

(3) Encyclopaedia Universal Ilustrada, Tome 15, 1958, P. 88.

(4) يذكر فيلمور Phillomore أنَّه قد تمَّ توقيع 140 معاهدة قنصلية قبل عام 1876 تتعلق بوظائف القناصل وامتيازاتهم وحصاناتهم منها 10 في القرن 17 و33 في القرن 18 و97 في القرن 19. راجع:

Phillmore, Robert: Commentaries upon International Law». 3rd. Edition,. Vol. 2. Butterworths, London 1882, P. 280.

(5) وقّعت فرنسا معاهدات قنصلية Consular Treaties عدة نذكر منها المعاهدات مع تشيلي في 15 أيلول/سبتمبر 1846، والولايات المتحدة في 23 شباط/فبراير 1853، وأسبانيا في 27 كانون الثاني/يناير 1862، وفنزويلا في 24 تشرين الأول/أكتوبر 1856، وإيطاليا ف 26 تموز/يوليو 1862، والبرتغال في 11 تموز / يوليو 1866، وهنغاريا في 19 كانون الأول/ديسمبر 1866، وروسيا في 1 نيسان/أبريل 1874، واليونان في 7 كانون الثاني (يناير) 1876، والدومنيكان ف 25 تشرين الأول/أكتوبر 1878، وبوليفيا في 15 =

3 - عرف القانون القنصلي في النصف الثاني من القرن التاسع عشر محاولات تقنين جدّية[1] بعد أن كان القانون الدبلوماسي قد عرف طريقه إلى التقنين في مؤتمر ڤيينا عام 1815 الذي وضع حداً لحروب نابليون وقام بوضع أصول الصدارة أي قواعد الأسبقية بين ممثلي الدول على أساس تصنيفهم إلى فئات وقد تضمنت مشاريع «القوانين» القنصلية مزيجاً من قواعد القانون الدولي العرفية وآراء المؤلفين الشخصية[2].

= آب/أغسطس 1897. كما وقّعت ألمانيا معاهدات قنصلية عدة، نذكر منها المعاهدات مع: أسبانيا في 12 كانون الثاني/يناير 1872، وكوستاريكا في 18 أيار/مايو 1875، وإيطاليا في 18 أيار/مايو 1875 أيضاً، واليونان في 26 تشرين الثاني/نوفمبر 1881، والبرازيل في 10 كانون الثاني/يناير 1882، وصربيا في 6 كانون الثاني/يناير 1883، وجنوب إفريقيا في 22 كانون الثاني/يناير 1885، والدومنيكان في 30 كانون الثاني/يناير 1885. وعرف القرن التاسع عشر العديد من الاتفاقيات والمعاهدات التجارية التي أقرت قواعد دولية مهمة، كمنح الامتيازات على أساس مبدأ المعاملة بالمثل Reciprocity وكشرط الدولة الأكثر رعاية Most-Favoured - Nation Clause منها: المعاهدة الموقعة بين بريطانيا والباب العالي عام 1809، ومعاهدة الصداقة والتجارة والملاحة بين بريطانيا والمكسيك عام 1826، والمعاهدة الموقعة بين هولندا والمكسيك عام 1827، ومعاهدة التجارة والملاحة المعقودة بين روسيا والولايات المتحدة في 18 كانون الأول/ديسمبر 1832، ومعاهدة الملاحة والتجارة بين بريطانيا وإيطاليا المعقودة في 6 آب/أغسطس 1863، ومعاهدة الصداقة والتجارة بين فرنسا والولايات المتحدة المعقودة في 8 شباط/فبراير 1878، ومعاهدة الملاحة بين فرنسا والسويد والنروج الموقعة في 30 كانون الأول/ديسمبر 1881. ولعلَّ أشهر هذه المعاهدات معاهدة Cobden التي عقدت بين إنكلترا وفرنسا عام 1860. راجع:

Zourek: 2nd Report. Op. Cit. , PP. 7 - 8.

(1) راجع: Stuart: Practice. . P. 290.

(2) أشهر هذه المشاريع: مشروع السويسري بلانتشلي Johan Gaspart Bluntschli .1868. في كتابه: «Das Moderne Volkerrecht Der Civilisirten Staten Als Rechtsbush Dargestekkt» الذي ترجم إلى الفرنسية بعنوان: «Le Droit International Codifié». وقد خصصت المواد من 244 إلى 275 من هذا المشروع للعلاقات القنصلية. مشروع =

4 - رغم الازدهار الذي عرفته المؤسسة القنصلية ومن ازدياد حجم العلاقات القنصلية وأهميتها، فإنَّ مجتمع القرن التاسع عشر الذي تميّز بنظام الطبقات الاجتماعية، صنّف القناصل ضمن طبقة أدنى من طبقة زملائهم الدبلوماسيين بسبب تعلق أعمالهم برعاية مصالح الأفراد بينما يقوم الدبلوماسيون بتمثيل الدولة والاهتمام بمصالحها.[1].

= الأميركي فيلد 1872: David Dudley Field في كتابه: «Draft Outlines of an International Code». وقد خصصت المواد 159 إلى 185 من الفصل الثامن للقناصل. مشروع الإيطالي فيوري 1889 - 1890 Pasquale Fiorie في كتابه: «Il Diritto Internazionale Codificato ela Sua Sanzione Guiridica» وقد ترجم الكتاب إلى الفرنسية عام 1911 بعنوان: «Le droit International Codifié et sa Sanction Juridique» وإلى الإنكليزية عام 1918 بعنوان: «International law Codified and its Legal Sanction». وتناول القسم الخامس من الكتاب الأول من هذا المشروع حقوق وواجبات ومهام وامتيازات القناصل. قام معهد القانون الدولي خلال دوراته المنعقدة في لوزان عام 1888 وهامبورغ عام 1891 وجنيف عام 1892 والبندقية عام 1896 بدراسة الوضع القانوني للقنصل وانتهى عام 1896 إلى وضع مشروع في 21 مادة تناولت حصانات القناصل.

(1) نجم عن ذلك تمييز في المعاملة. ففرض على القناصل في إنكلترا، مثلاً ارتداء ملابس رسمية مطرزة بالفضة بينما ارتدى الدبلوماسيون ملابس رسمية مطرزة بالذهب. وكانت تحية القنصل العام تتمُّ بإطلاق تسع طلقات مدفع والقنصل سبع طلقات، وهي طلقات أقل بكثير من تلك التي كانت تتم بها تحية الدبلوماسي. كذلك كانت ترتيب أسبقية القنصل العام تأتي بعد السكرتير الثالث، كما كان للدبلوماسيين أنديتهم الخاصة المنفصلة عن أندية القناصل. وهذا الوضع أدّى إلى الحدّ من طموح القناصل وإلى تزايد شعورهم بالغبن ما دفع الدول إلى العمل للقضاء على هذا التمييز بتوحيد سلكيها القنصلي والدبلوماسي وكانت فرنسا السباقة في هذا المجال فأصدرت عام 1883 مرسوماً تمَّ بموجبه توحيد سلكيها، إلاَّ أنَّ عملية التوحيد لم تنتشر وتعم إلاَّ خلال القرن العشرين. كما عمدت الولايات المتحدة إلى توحيد سلكيها عام 1924 بصدور قانون روجرز. كما وحدت بريطانيا سلكيها عام 1943. راجع خليل حسين، المراسم والتشريفات الدبلوماسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

5 - زال دور القنصل القضائي والسياسي وزال معه التوسّع في مفهوم الحصانات والامتيازات القنصلية. وأصبحت المهام القنصلية متنوعة، بتنوع العلاقات الاقتصادية والتجارية والثقافية بين الدول، ومتعددة بتعدد حاجات المواطنين في الخارج وما تستلزمه من رعاية لشؤونهم وحماية لمصالحهم،

6 - إلى جانب تعيين قناصلها المسلكيين قامت الدول عند الحاجة بتعيين قناصل من بين المقيمين داخل أراضي الدولة المضيفة من البارزين من التجار ورجال المصارف والمحامين والأطباء، وسُمِّيَ هؤلاء بالقناصل الفخريين Honorary Consuls.

7 - باختصار مرّت المؤسسة القنصلية، خلال الفترة الممتدة من منتصف القرن الخامس عشر حتى نهاية القرن التاسع عشر، بمرحلة انكماش بين مرحلتي ازدهار. ففي مرحلة الازدهار الأولى التي امتدت حتى نهاية القرن السادس عشر، انتقلت المؤسسة من مرحلة القنصل القاضي الممثل لجماعة التجار والمنتخب من قبلهم إلى مرحلة القنصل الممثل لدولته والمعين من قبلها والذي تولى مهام دبلوماسي اليوم وتمتع بحصاناته. وفي مرحلة الانكماش خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر تحدد إطار المهام القنصلية بعد أن جردت في الغرب، من السلطة القضائية والصلاحيات السياسية، فبرز مفهوم جديد لطبيعة الوظيفة القنصلية ولحصاناتها وامتيازاتها كما أرسيت أسس العلاقات القنصلية، كعلاقات تنشئها الدول وترعاها ضمن إطار مؤسساتها. وجاءت فترة الازدهار

الثانية خلال القرن التاسع عشر توضح الصورة وترسخ المفهوم مع التوسع الهائل في حجم العلاقات القنصلية. وهكذا فما أن أشرف القرن التاسع عشر على نهايته حتى كانت جميع الدول المستقلة ذات السيادة تمارس العلاقات القنصلية ضمن إطار من القواعد الدولية العرفية والمعاهدات الثنائية، بواسطة قنصليات تشكل جزءاً من وزارات الخارجية وبواسطة قناصل مسلكيين ترعى أوضاعهم وتحدد مهامهم وحصاناتهم تشريعات داخلية وتعليمات متنوعة، إضافة إلى القواعد التي تضمنتها الاتفاقات الثنائية وأقرها العرف الدولي، ودون أن يؤدي ذلك إلى الحؤول دون تعيين قناصل فخريين في بعض الأحيان.

الفصل الرابع

العلاقات القنصلية المعاصرة

تزايد عدد الدول المستقلة في القرن العشرين وتساوت جميعها أمام القانون الدولي في الحقوق والواجبات بصرف النظر عن حجمها وغناها، كما انتهى العمل، بأنظمة الامتيازات التي تمتّعت بها الدول القوية في أراضي الدول الضعيفة، فنمت العلاقات الدولية وتزايد حجم التعاون بين الدول في شتى المجالات، ما ساعد في توفير مناخ ملائم لازدهار العلاقات القنصلية. وقد برز هذا الازدهار في اتساع نطاق المعاهدات القنصلية الثنائية وتزايد عدد البعثات القنصلية وعدد الموظفين القنصليين[1].

(1) تميّز القرن العشرين بالتقدم التقني الذي بلغه الإنسان في شتى الحقول، ما أثر في العلاقات الدولية التي نمت بشكل سريع ضمن مجتمع دولي حاول أن يحدّ من النزاعات بين دوله، والسعي إلى حلها بالطرق السلمية عبر التعاون الوثيق في الحقول السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية. كما أدى نمو هذه العلاقات وتطورها إلى بروز مؤسسات دولية جديدة، كعصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والمنظمات الإقليمية. وإلى تطور المؤسستين التقليديتين الدبلوماسية والقنصلية. وقد تميّز تطور هاتين المؤسستين بتكامل دورهما وتداخل وظائفهما وتشابه الأحكام القانونية التي ترعاهما على الرغم من وجود فوارق عدة بينهما نتيجة لاختلاف طبيعتهما القانونية.

أولاً: اتساع نطاق المعاهدات

تزايدت في القرن التاسع عشر المعاهدات القنصلية والاتفاقيات التجارية والبحرية التي تضمّنت أحكاماً قنصلية. وقد تجاوز مجموعها المائتين، وفي القرن العشرين تزايد عددها بشكل هائل حتى بلغ عدد تلك التي تضمنت أحكاماً قنصلية قرابة 900 معاهدة تمَّ عقدها قبل نهاية عام 1933 كما فاق عدد المعاهدات القنصلية الصرف التي عقدت بين عام 1923 و1960، 80 معاهدة قنصلية منها 18 معاهدة عقدتها الولايات المتحدة و9 معاهدات عقدتها بريطانيا و5 معاهدات عقدتها فرنسا، ومنها كذلك 12 معاهدة عقدها الاتحاد السوفياتي السابق بين الأعوام 1957 - 1960.

ثانياً: تزايد البعثات وعدد الموظفين

انتشرت البعثات القنصلية في القرن العشرين انتشاراً واسعاً، بحيث أصبح من النادر أن نجد حالياً مدينة مهمة تخلو من البعثات القنصلية. كما صاحب ذلك تزايد في عدد الموظفين القنصليين الذين يتولون إدارتها. وبذلك يمكن القول إنَّ عدد أفراد السلك القنصلي لبلد ما، العاملين في الخارج، وعدد أفراد السلك القنصلي الأجنبي العاملين فوق أراضيه، يعكس بوضوح حجم العلاقات القنصلية لهذا البلد.

إنَّ عدد أفراد السلك القنصلي لدولة ما في الخارج، وعدد أفراد السلك القنصلي الأجنبي العامل فوق أراضيها يزداد أو ينقص تبعاً لأهمية الدولة ومكانتها الاقتصادية. فكلما زادت هذه الأهمية وتلك المكانة ازداد حجم علاقاتها القنصلية، وزاد عدد الذين تستقبلهم من الموظفين القنصليين الأجانب على عدد من ترسلهم من موظفيها القنصليين للعمل

في الخارج رغم ضخامة هذا العدد الأخير[1].

وإلى جانب البعثات القنصلية المسلكية تنتشر البعثات القنصلية الفخرية التي تقوم الدول الصغيرة أو الفقيرة باعتمادها بهدف الحد من الأعباء المالية التي يتطلبها إنشاء البعثات المسلكية، إذ أنَّ القنصل الفخري، الذي يعيّن عادة من بين البارزين من مواطني الدولة المقيمين، في الخارج، أو من بين رعايا الدول المضيفة، لا يتلقى أجراً مقابل خدماته.

إنَّ انتشار البعثات الدبلوماسية خلال القرن العشرين، أدّى حكماً إلى ازدهار العلاقات القنصلية، إذ أنَّ إنشاء بعثة دبلوماسية يتضمن حكماً، حقها بالقيام بممارسة الوظائف القنصلية عبر القسم القنصلي فيها. كما أنَّ الطبيعة الخاصة للعلاقات القنصلية، وأهمية دورها في الحقول الاقتصادية والتجارية، واختلاف المفاعيل القانونية المترتبة على مباشرتها عن تلك المترتبة على مباشرة العلاقات السياسية، علاوة على جواز افتتاح السفارات في العواصم السياسية فقط، أدى إلى زيادة عدد أفراد السلك القنصلي الأجنبي العامل في الدول الكبرى ذات الأهمية الاقتصادية والتجارية على عدد أفراد السلك الدبلوماسي الأجنبي العامل فيها.

إلاَّ أنَّ ازدهار العلاقات القنصلية خلال القرن العشرين، تعرّض في أحيان كثيرة إلى نكسات عدة نجمت عن الحرب الباردة ونزاع الأيديولوجيات ما أدى إلى قيام دول عدة بإلغاء معاهداتها القنصلية وقطع علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية مع بعض الدول، وإلى تعرّض

(1) والولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا دليل على ذلك. كذلك كلما قلّت أهمية الدولة ومكانتها الاقتصادية، قلّ حجم علاقاتها القنصلية وتقلص عدد أفراد السلك القنصلي الأجنبي العامل فوق أراضيها عن عدد أفراد سلكها القنصلي العامل في الخارج رغم ضآلة هذا العدد الأخير نسبياً، وبلجيكا وكولومبيا مثل على ذلك.

العديد من السفارات والقنصليات لأعمال العنف والشغب. وكان لا بدَّ لهذه الأحداث من أن تحد من انتشار البعثات القنصلية.

كذلك عرف القرن العشرون قيام مؤسسات غير قنصلية بممارسة الوظائف القنصلية في حالات معينة فرضتها ظروف دولية خاصة، مثل الوكالات اليابانية Japanese Government Overseas Agencies التي أنشأتها اليابان[1]، ضمن شروط فرضها الحلفاء بحيث مارست المهام القنصلية دون اعتبارها مؤسسات قنصلية تتمتع وموظفيها بالحصانات والامتيازات القنصلية. ولقد تحوّلت هذه الوكالات إلى سفارات أو قنصليات عامة أو قنصليات ابتداءً من 28 نيسان / ابريل 1952 تاريخ دخول معاهدة السلام الموقعة بين اليابان والدول الحليفة في 8 أيلول / سبتمبر 1951 حيّز التطبيق. ومثال آخر هو قيام وزارة الخارجية الأميركية بعد الحرب العالمية الثانية، وبناءً لقانون 28 حزيران / يونيو 1948، بتأدية الخدمات القنصلية للرعايا الألمان المقيمين على الأراضي الأميركية، بواسطة مكتب خاص أنشئ في هذه الوزارة ودعي «المكتب المؤقت للشؤون الألمانية» The Interim Office for German Affaires الذي قام بممارسة المهام القنصلية كأعمال كتابة العدل ومصادقة الوثائق وتسجيل الوصايا وتنظيم وثائق الزواج والولادة. واستمرَّ هذا المكتب بالعمل حتى حزيران 1950 تاريخ السماح لجمهورية ألمانيا الفدرالية، التي أنشئت في خريف عام 1949، بإقامة قنصليات لها في الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا. ومثال ثالث برز عبر قيام موظفين غير قنصليين في دول الكومنولث، قبل أواسط الستينات بممارسة الوظائف القنصلية البريطانية بشكل غير منظم ووفقاً للضرورة.

---

(1) خلال عامي 1950 و1951 في نيويورك وسان فرانسيسكو ولوس أنجلس وهونولولو وريو دي جانيرو وسان باولو ومونتيفيديو وباريس وستوكهولم وبروكسل ولاهاي ونيودلهي وكالكوتا وبومباي وكراتشي وبانكوك وليما ومكسيكو وأوتاوا ورانغون وجاكارتا ولندن.

الفصل الخامس

العلاقات القنصلية في الدولة الإسلامية

والإمبراطورية العثمانية

تميّز تاريخ العلاقات القنصلية في الشرق عنه في الغرب بنظام الامتيازات الأجنبية الذي استمرَّ العمل به خلال قرون عدة، امتدت حتى القرن العشرين. وتعود جذور هذا النظام إلى مؤسسة القنصل القاضي التي عرفها الشرق والغرب معاً في العصور الماضية. وعلى الرغم من اختفاء مؤسسة القنصل القاضي في الغرب في أواسط القرن السابع عشر كنتيجة لظهور مبادئ الحرية والسيادة الوطنية وإقليمية القوانين، فإنَّ هذه المؤسسة قد واصلت نموها في أراضي الإمبراطورية العثمانية حيث اتسعت صلاحيات القناصل وتزايدت حصاناتهم وامتيازاتهم حتى برز نظام الامتيازات Capitulations.

القسم الأول

العلاقات القنصلية في الدولة الإسلامية

لم يهتم العرب بالنظام القنصلي كاهتمامهم بالنظام الدبلوماسي، نظراً لارتباطه بمصالح التجارة التي لم تكن موضع اهتمام الدولة الإسلامية في بادئ الأمر[1]. ولكن لا يعني ذلك انصراف العرب عن التجارة، أو ضعف العلاقات التجارية بين الدولة الإسلامية والدول المجاورة، فالرسول (ص) كان من مشجعي التجارة، وعمر بن الخطاب أبرم أول معاهدة لجباية العشور من تجار Hierapolis وبموجبها أعفيت السلع التي تقل قيمتها عن مائتي درهم من الرسوم الجمركية[2]. وقد نشط تجار العرب وسبقوا دولهم في الوصول إلى البلاد الأجنبية فعرفت مدن غربية عدة، قضاة عرباً اختيروا من بين البارزين من التجار العرب وقاموا بمهمة فّض النزاعات بين

(1) عرف العرب قبل الإسلام تبادل الرسل بين القبائل. وبعد ظهور الإسلام استعمل الرسل للدعوة لاعتناقه، أو لعقد هدنة أو صلح أو تبادل أسرى. وفي مرحلة لاحقة لجأ العرب إلى إيفاد الرسل من أجل القيام بتحقيق أهداف اقتصادية أو عقد معاهدات تجارية. وفي عهد العباسيين قامت الدبلوماسية بدور مهم، فأرسل المبعوثون إلى بلاطات الدول المجاورة للقيام بمهام متنوعة: سياسية وتجارية وثقافية واجتماعية. كذلك قام الفاطميون والمماليك بإرسال بعثات دبلوماسية إلى دول آسيا وأوروبا توصّلت إلى عقد العديد من معاهدات الصداقة والتجارة. وهكذا عرفت الدولة الإسلامية الكثير من السفارات، ووضعت قواعد دبلوماسيتها وحدَّدت صفات سفرائها وأقرّت للمبعوثين الأجانب بعض الامتيازات والحصانات كإعفائهم من الضرائب وإحاطتهم بمراسم تكريمية ومنع الاعتداء عليهم وعلى أموالهم للمزيد حول الدبلوماسية الإسلامية راجع خليل حسين، التنظيم الدبلوماسي، مرجع سابق، الباب العاشر.

(2) محمد الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم – قانون السلام، منشأة المعارف. الإسكندرية 1970، ص 769 – 772.

هؤلاء التجار. ومن جهة أخرى قام الحكام العرب بتكليف شاهبندر التجار، وهو كبيرهم، برعاية شؤون التجار الأجانب المقيمين في الأراضي العربية، كما قاموا فيما بعد بمنح هؤلاء التجار نوعاً من الحماية الذاتية التي أتاحت لهم تطبيق قوانينهم الشخصية بواسطة أشخاص يختارونهم من بينهم. وبهذا عرفت بعض المدن العربية في القرن التاسع الميلادي نوعاً من المؤسسات القنصلية الأجنبية[1].

لقد ساهمت الحملات الصليبية في ازدهار العلاقات القنصلية، التي بدأت في أواخر القرن الحادي عشر واستمرّت حوالي مائتي سنة، نتيجة لتدفق عدد كبير من التجار الفرنسيين والأسبانيين والإيطاليين، على مدن الشرق يحدوهم الأمل في الحصول على خيراته والتنعم بغناه، إضافة إلى تأمينهم لطريق تجارتهم إلى الشرق الأقصى. وقد صاحب هؤلاء التجار بعثات الفرنسيسكان التي أنشأت المدارس والأديرة، فتكوّنت جاليات أجنبية استوطنت مدن الشرق، وتقدمت بعد انتهاء كل حملة صليبية من الأمراء المسلمين بطلب الموافقة على اختيار قنصل لها من بين أفرادها البارزين لتولي رعاية شؤونها والفصل في نزاعاتها وفقاً لقوانينها الشخصية. وكان الأمراء يلبّون رعاية شؤونها والفصل في نزاعاتها وفقاً لقوانينها الشخصية. وهكذا وضع هؤلاء الأمراء، بموافقتهم على قيام هذه المؤسسات القنصلية، الأسس الأولى لنظام الامتيازات الأجنبية[2].

---

(1) ويرى كثير من الكتّاب أنَّ التمثيل القنصلي الذي ازدهر في مدن الشرق ابتداءً من القرن الحادي عشر الميلادي ارتكز على منح المسلمين أهل الذمة حق البقاء على دينهم وممارسة شعائره، حامد سلطان: «أحكام القانون الدولي في الشريعة الإسلامية». دار النهضة العربية. القاهرة 1974. ص 201.

(2) للدلالة على مدى انتشار المؤسسات القنصلية الأجنبية، الذي نجم عن ازدهار التجارة بين مدن حوض البحر المتوسط الأوروبية والشرقية، نذكر أنَّ تجار أمالفي Amalfi حصلوا=

لقد شهد القرن الرابع عشر عقد معاهدات عدة بين الدول المسيحية والإسلامية نصّت على إنشاء قنصليات غربية في المدن الإسلامية، وخاصة في مدن مصر. وقامت فلورنسا في أواسط القرن الخامس عشر بتأسيس فندق لها وقنصلية دائمة في الإسكندرية. وبالتالي أنَّ المؤسسة القنصلية قد نشأت في الشرق ومنه انتقلت إلى الغرب بواسطة الصليبيين منذ القرن الثاني عشر للميلاد[1]. فعلى الرغم من تعرّف بعض مدن أوروبا إلى نظام القنصل القاضي قبل القرن الثاني عشر للميلاد، إلاَّ أنَّ هذا النظام ظلَّ محدود الانتشار ولم يكتسب دوره الدولي الفاعل إلاَّ ابتداءً من القرن الثالث عشر.

ولم يتأثر الوضع المميز للجاليات الأجنبية في الشرق بتقلص سلطة الدولة البيرنطية أو بزوال حكم ممثلي الملوك المسيحيين بعد انتهاء الحروب الصليبية، بل إنَّه، على العكس، استمرَّ وترسخ بعد سقوط القسطنطينية بيد محمد الفاتح عام 1453 ونشوء الدولة

= على حق إقامة مخازن لهم Ware Houses واختيار قناصل من بينهم في عكا عام 1180، وصور عام 113 1، والقدس عام 1157 م، وإنطاكية وطرابلس عام 1170، ونابلس عام 1190. كما حصل تجار بيزا Pisa على حقوق مماثلة في المغرب عام 1133، وصور عام 1187، وعيّن تجار مرسيليا قناصل لهم في بيروت وصور عام 1223، وفي الإسكندرية عام 1267. وهذا ما فعله تجار مونبيليه في إنطاكية وطرابلس عام 1243 م. كما أقام تجار ناربون أول قنصل لهم في الإسكندرية عام 1243. كما أقام تجار ناربون أول قنصل لهم في الإسكندرية عام 1377. وكان لقناصل البندقية في مصر خلال القرن الثالث عشر دور مهم أدى إلى عقد معاهدة تجارية بين مصر والبندقية في أواسط القرن الثالث عشر على الرغم من القرار الذي أصدره المجمع الكنسي المسكوني عام 1170 ومنع بموجبه المسيحيين من الاتجار مع المسلمين. راجع

Zourek: 1st. Report. I. L. C. Yearbook 1957, Vol. 2, N. Y. 1958, P. 73.

(1) Oppenheim, L: «International Law». Vol. 1. 8th. ed. Longmans, London 1967, P. 3.

العثمانية التي قامت بمنح قناصل الدول الأجنبية حقوقاً واسعة وصلاحيات سياسية وقضائية في ظلّ نظام عرف بنظام الامتيازات الأجنبية.

القسم الثاني

الإمبراطورية العثمانية

ونظام الامتيازات الأجنبية

The Capitulations

مع صعود الدولة العثمانية وبروزها كقوة كبرى في الشرق أواخر القرن الخامس عشر وأوائل القرن السادس عشر، عمل التجار الأوروبيون المقيمون في القسطنطينية ومدن الشرق المهمة الأخرى، على موافقة الإمبراطورية العثمانية على الاستمرار في تطبيق النظام الذي خضعوا له أيام البيزنطيين والذي منحهم حق تعيين أحدهم قنصلاً، يفصل في نزاعاتهم ويرعى شؤونهم وفقاً لقوانينهم الخاصة، وقد تمكن هؤلاء التجار عبر ملوكهم الحصول على ما سعوا اليه، عبر فرمانات أصدرها السلاطين العثمانيون شكلت بمَّا تضمنته من حقوق، ما عرف بنظام الامتيازات.

ويخطئ كثير من الشراح عندما يعتبرون نظام الامتيازات مجموعة من الاتفاقيات عقدت بين الدولة العثمانية والدول الغربية.

فالامتيازات الأجنبية في البداية لم تمنح عبر اتفاقيات ثنائية بل بواسطة قرارات أصدرها السلاطين. والسلطان، الذي كان يعتبر نفسه أمير المؤمنين وظلَّ الله على الأرض وملك الملوك، ما كان ليرضى بعقد اتفاقيات ثنائية مع ملوك كان يعتبرهم أدنى منه منزلة. وقد عامل العديد من سفرائهم المعتمدين لديه معاملة لا تتسم بقواعد المجاملة واللياقة، فكان في أحيان كثيرة يتركهم أعواماً في الانتظار قبل السماح لهم بالمثول بين يديه[1]. وعند مثولهم كان يمتنع عن الردّ على خطبهم ويكتفي بإرسال أحد مساعديه، بعد ذلك، كالصدر الأعظم إدريس أفندي، وزير الخارجية، لينقل إليهم انطباعاته[2]. وما ينفي عن نظام الامتيازات صفة الاتفاقية أو المعاهدة، أنَّ هذا النظام لم يرتّب موجبات إلاَّ على أحد الفريقين لا على كليهما، ولم ينشئ حقوقاً متبادلة بين الطرفين. [3]

كما رأى بعض فقهاء القانون الدولي في نظام الامتيازات، نتيجة حتمية لاعتماد الشريعة الإسلامية كمصدر وحيد للقانون في

---

(1) مثال ذلك وصول سفير فرنسا Gabriél de Guilleragues إلى اسطنبول عام 1679 واستقبله السلطان أول مرة عام 1684.

(2) ويبرز اعتداد السلطان بنفسه في مخاطبة سليمان القانوني لملك فرنسا فرنسوا الأول إذ كتب إليه قائلاً: «أنا سلطان السلاطين وملك الملوك، مانح التيجان للملوك وظلّ الله على الأرض، إليك أنت فرنسوا ملك فرنسا» راجع: فيليب حتي: لبنان في التاريخ، مؤسسة فرنكلين، بيروت - نيويورك 1959، ص 446.

(3) أقرّت محكمة التحكيم الدائمة هذا الرأي ونفت عن نظام الامتيازات صفة الاتفاق المتبادل، وذلك خلال نظرها في عام 1905 في قضية المراكب الشراعية في مسقط، واعتبارها أنَّ منح الامتيازات الأجنبية كان يتم بواسطة مراسيم أو قرارات افرادية يصدرها الباب العالي بالرغم من تسميتها بالاتفاقيات، كما أنَّ هذه الامتيازات قد تحوّلت مع ضعف الدولة العثمانية من امتيازات ممنوحة من السلاطين بمحض إرادتهم إلى امتيازات مفروضة عليهم فرضا. راجع عادل إسماعيل حول الامتيازات الأجنبية في كتابه:
Documents Diplomatiques et Consulaires Relatifs à L'Histoire du Liban». Vol. 1, Editions des Oeuvres Politiques et Historiques, Beyrouth 1975, P. 12, 45.

الدولة العثمانية. فهذه الشريعة ترعى، في رأيهم، أوضاع المسلمين فقط، وتحرم تطبيق أحكامها على غيرهم، وهذا ما فرض على السلاطين اللجوء إلى تقليد قديم كان متبعاً في السابق يقضي بإخضاع الأجانب لأحكام قوانينهم الشخصية، فوافقوا على تولية رؤساء الكنائس والملوك الأجانب أو من يمثلهم، من السفراء والقناصل[1] الاهتمام الكامل بشؤون أتباعهم ورعاياهم. وفي رأي هؤلاء الفقهاء أنَّ رغبة السلاطين هذه توافقت مع رغبة الملوك الغربيين في استمرار خضوع رعاياهم لقوانينهم الشخصية أثناء إقامتهم في الدول غير المسيحية التي وصفوها بالبربرية ورفضوا قبولها ضمن مجموعة الأمم[2].

أولاً: منشأ نظام الامتيازات وتوسّعه

سُمح لرعايا مدينة جنوى بعد سقوط القسطنطينية عام 1453، بمتابعة تمتعهم بالحقوق التي كانت لهم في عهد البيزنطيين. وفي العام التالي حصل تجار البندقية على امتياز مماثل تلاه آخر عام 1521. وقامت الدولة الناشئة كذلك بمنح البطريرك المنتخب جناديوس الثاني Gennadius II، بطريرك الكنيسة الشرقية المقيم في القسطنطينية، صلاحية إحقاق العدل بين أتباع كنيسته، كما مُنحت صلاحيات مماثلة لكل من بطريرك الأرمن وبطريرك الروم الأرثوذكس للقدس وإنطاكية والإسكندرية[3].

(1) Hyde, Charles Cheney: International Law Chiefly as Interpreted and Applied. by the U. S. . Vol. 2, 2 nd. Edition, Little Brown and Co. , Boston 1951, P. 850.

(2) Moore, John Bassett: A Digest of International Law, 1906, First A. M. S. Press. Edition. Vol. 5, N. York, 1970, P. 383.

(3) راجع ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني. ط 1. دار العلم للملايين، بيروت 1970، ص 153.

إلاَّ أنَّ منح الامتيازات للدول الأجنبية الكبرى لم يبدأ بالفعل إلاَّ في منتصف القرن السادس عشر، عندما أوفد ملك فرنسا فرنسوا الأول، مبعوثه Jean de la Foret إلى السلطان سليمان الثاني، المعروف بسليمان القانوني، بهدف كسب صداقته. وبعد نجاح المبعوث بمهمته عام 1535 عاد حاملاً معه عهد صداقة وتعاون بين الإمبراطورية العثمانية وفرنسا نص على استمرار العمل به طول حياة أحد الملكين، ونظم شؤون التجارة والملاحة الفرنسية في أراضي الدولة العثمانية، وحصر حق الاتجار مع الغرب بالرعايا الفرنسيين وأخضع بالتالي تجارة البرتغال وأسبانيا وبريطانيا وهولندا، وغيرها من الدول، لإشراف فرنسا وأوجب على سفن هذه الدول رفع العلم الفرنسي. ومنح ملك فرنسا كذلك حق تعيين قناصل له في جميع أراضي الدولة العثمانية، يتمتعون باختصاص قضائي شامل على جميع الرعايا الفرنسيين الذين استثنوا من الخضوع للقانون العثماني، كما منح الملك فرنسوا حق حماية كنائس الطوائف اللاتينية[1].

ووجدت الدول الأوروبية الأخرى نفسها في وضع صعب نظراً للامتيازات التي حصلت عليها فرنسا، فسعت إلى الحصول على امتيازات مشابهة. فبريطانيا حصلت عليها عام 1580 بواسطة وليم هاربون William Harbone رئيس الشركة الشرقية The Levant Company الذي أصبح أول سفير لها في إسطنبول. وفي عام 1675

(1) وما لبث هذا العهد أن تجدد بعهود لاحقة مماثلة في الأعوام 1569، و1577 و1581 و1604، و1673، و1740، وكانت هذه العهود تصدر عن السلاطين العثمانيين في بداية عهودهم. وبموجب امتيازات عام 1740 التي منحها السلطان محمود الأول للملك لويس الخامس عشر، منحت فرنسا حق حماية جميع الحجاج المسيحيين الذين يصلون إلى الأراضي العثمانية، ممَّا جعلها تدعي فيما بعد حمايتها لجميع الكاثوليك في الشرق. عادل إسماعيل، الجزء الأول، المقدمة، ص 20 – 21.

جدّد امتياز عام 1580. أمَّا هولندا فحصلت على امتيازات مماثلة عام 1612 وعام 1680.

وفي القرن الثامن عشر بدأ الوهن يدب بالإمبراطورية العثمانية نتيجة عدم كفاءة السلاطين وتفشي الفساد في الإدارة والجيش الذي امتلأ بجنود الانكشارية. وساهم في هذا الضعف قيام روسيا في عهد كاترين الثانية بشنّ الحرب على الإمبراطورية العثمانية عام 1768 وإرسالها الأساطيل الروسية إلى البحر المتوسط لتفكيك أوصالها. واستمرت الحرب حتى عام 1774 وانتهت بتوقيع اتفاقية منحت بموجبها كاترين الثانية حق حماية الروم الأرثوذكس في أراضي الإمبراطورية العثمانية. وكان من الطبيعي أن يؤدي ضعف الإمبراطورية إلى فرض مزيد من الامتيازات عليها، فحصلت النمسا على امتيازاتها عام 1717، وروسيا عام 1774، وبروسيا عام 1783، والولايات المتحدة عام 1830 [1].

كما أنَّ بعض الدول الأوروبية قد أناطت مهام ممارسة علاقاتها

---

(1) كما قامت الدول الغربية بعقد اتفاقيات امتيازات تفصيلية مع بعض ولايات الإمبراطورية، فعقدت بريطانيا مثلاً اتفاقية مع الجزائر في 10 نيسان / أبريل 1682 تلتها أخرى في 5 نيسان/ أبريل 1686، كما وقعت مع طرابلس الغرب معاهدة عام 1676 تلتها أخرى عام 1694، ووقّعت مع تونس اتفاقية عام 1662 تلتها أخرى عام 1716، ووقّعت مع مصر اتفاقيات مشابهة. ومع ضعف الإمبراطورية العثمانية صدرت فرامانات سلطانية أتاحت لبعض الولايات التركية نوعاً من الحكم الذاتي سمح لها بمباشرة بعض الأعمال المتعلقة بالسيادة الخارجية فمنحت مصر مثلاً في القرن التاسع عشر حق إرسال قناصل لها إلى الدول الأجنبية، وحق إبرام معاهدات تجارية وجمركية، كما عقدت بعض الولايات خلال القرن التاسع عشر اتفاقيات مع دول أوروبية عدة منحت بموجبها هذه الدول، امتيازات في أراضيها، ومن هذه الولايات صربيا وبلغاريا ورومانيا ومصر والمغرب ودول الخليج... وكمثال نذكر أنَّ بريطانيا عقدت اتفاقيات من هذا النوع مع المغرب عام 1856، ومع مسقط عام 1839 ومع إيران عام 1841.

التجارية في أراضي الدولة العثمانية بشركات تجارية أوكلت إليها مهمة تعيين السفراء والقناصل ودفع نفقاتهم[1].

وهكذا انتشرت القنصليات الأوروبية في معظم مدن الدولة العثمانية، فكانت هناك قنصليات في طرابلس وعكا ونابلس والإسكندرية. وخول بعض سفراء الدول في إسطنبول حق تعيين القناصل التابعين لدولهم وعزلهم[2].

---

(1) فإنكلترا مثلاً أناطت هذه المهام بالشركة الشرقية The Levant Company التي تولتها بشكل كامل حتى منتصف القرن السابع عشر حين فقدت حق تعيين السفراء عام 1691 رغم استمرارها في تحمل نفقاتهم ودفع رواتبهم لمدة طويلة بعد ذلك. وفي عام 1825 حلّت هذه الشركة نفسها بطلب من الحكومة البريطانية وألحق القناصل بوزارة الخارجية البريطانية. ولم يلبث السلك القنصلي البريطاني أن أصبح مؤلفاً من أقسام ثلاثة: الخدمة العامة General Service، خدمة الشرق The Levant Service وخدمة الشرق الأقصى Far Eastern Service. ولم يتم توحيد هذه الأقسام الثلاثة إلاَّ في عام 1934.

(2) فقام وليم هاربون William Harbone مثلاً، وكان أول سفير لبريطانيا في إسطنبول، فور توليه مهامه في 26 آذار 1583، بتعيين Harvery Millers، عام 1583، قنصلاً بريطانياً في القاهرة، وتعيين، Richard Forster، عام 1585، قنصلاً في حلب ودمشق ولبنان وطرابلس والقدس وبقية سوريا. وخوّلت المادة 24 من الامتيازات البريطانية لعام 1675، السفير البريطاني في إستامبول حق تعيين وعزل القناصل في مرافئ حلب والإسكندرية وطرابلس الغرب وتونس وطرابلس وأزمير ومصر. إلاَّ أنَّ القنصليات البريطانية في ولايات حوض البحر المتوسط الشرقي، كانت، على عكس القنصليات البريطانية في ولايات شمال إفريقيا، أقل عدداً وأهمية من القنصليات الفرنسية التي انتشرت في حلب وطرابلس وصيدا وعكا وبيروت ودمشق. وعلاوة على القنصليات الفرنسية والبريطانية كانت هناك قنصليات لدول أخرى، كروسيا وهولندا ثم الولايات المتحدة في حقبة لاحقة... وكثيراً ما اختير شخص واحد لتولي وظيفة قنصل مشترك لدول عدة، وهذا ما حدث في طرابلس عام 1674 عندما تولى شخص واحد مهام قنصل فرنسا وإنكلترا وهولندا في وقت واحد. راجع في ذلك:

Wood, A. C. : A History of the Levant Company, Frank Vass and Company, London, 1964, P. 15, 17, 123, 133.

يذكر أن الدور المهم الذي قام به المترجمون في القنصليات الأجنبية وإلى نفوذهم الواسع، وخاصة في الأوساط الشعبية، كانوا يختارون في البداية من بين أفراد الجاليات الأجنبية أو الشخصيات المحلية، إلاَّ أنَّ الدول الكبرى كفرنسا وروسيا وبريطانيا ما لبثت أن أدركت أهمية دورهم السياسي والاقتصادي فأنشأت مؤسسات خاصة لتدريبهم وتعليمهم اللغات[1].

ثانياً: مضمون نظام الامتيازات

مارس سفراء الدول الأجنبية في إسطنبول وقناصلها في بقية أرجاء الدولة العثمانية، صلاحيات واسعة منها، الصلاحيات التقليدية المتعلقة بحماية التجارة ورعايتها، والاهتمام بشؤون المواطنين ورعاية مصالحهم والقيام بأعمال كتابة العدل وتنظيم الوصايا وتحرير التركات، ومنها الصلاحيات السياسية والقضائية التي أعطت لنظام الامتيازات تسميته، مع ما رافقها من حصانات وامتيازات مختلفة.

1 - الصلاحيات السياسية:

كان لاتساع رقعة الإمبراطورية العثمانية أثر مهم في تطور المهام السياسية للقناصل التي بلغت أوجها خلال القرن التاسع عشر، مع تفكك هذه الإمبراطورية وتزايد ضعفها وحصول العديد من أمصارها على نوع من الحكم الذاتي، كما حدث في رومانيا وصربيا وبلغاريا ومصر وتونس ولبنان.

ومن المهام السياسية التي تولاها القناصل التفاوض مع

---

(1) راجع: عادل إسماعيل، مرجع سابق، . ص 40.

السلطات المحلية وعقد الاتفاقيات معها، وتقديم عرائض الاحتجاج والشكاوى وروسيا مذكرة مشتركة إلى الوالي التركي اتهموا فيها الجنود الأتراك بمساعدة مثيري الاضطرابات. وبالإضافة إلى ذلك فقد اشتركوا في غالبية المفاوضات السياسية التي جرت خلال القرن التاسع عشر لإنهاء الفتن في لبنان. وقام القناصل الأجانب كذلك بمراقبة الأحداث والتجسس لحساب بلادهم، ومن ثم رفع التقارير السياسية إلى سفرائهم في الآستانة أو إلى دولهم مباشرة، وكانت تتضمن ملاحظاتهم واقتراحاتهم السياسية. وتجلّى هذا التدخل في الشؤون الداخلية، بقيام الدول الأجنبية في أحيان كثيرة بتعيين قناصل من العسكريين في أماكن حساسة للقيام بمهام عسكرية وسياسية صرف[1].

وبذلك اعتبر القناصل في عهد الدولة العثمانية، كالمبعوثين الدبلوماسيين وإن سموا بالقناصل، فكثيراً ما قاموا، كالدبلوماسيين بتقديم أوراق اعتمادهم إلى حكام الأقاليم. والمثل على ذلك القناصل الأميركيون في دول شمال إفريقيا كمصر وطرابلس وتونس. ولقد اعترف بالمرستون Palmerston، بالرغم من تفريقه المعروف بين قناصل المرافئ والمبعوثين الدبلوماسيين بأنَّ قناصل مناطق الدانوب كانوا يمارسون مهام دبلوماسية صرفة. ومهام القناصل السياسية لم تقتصر على مراقبة السلطات المحلية بل امتدت إلى نشاطات قناصل الدول الأخرى فسعت إلى عرقلة مساعيهم وإحباط مخططاتهم لدى السلطات المحلية.

(1) مثال ذلك، القناصل البريطانيين الذين عينوا عام 1878 في منطقة كردستان ومنطقة أرمينيا، لمراقبة تحركات الروس. وغالباً ما كانت تفتتح القنصليات تحت ستار حماية الأقليات من المسيحيين، كما حدث في دول البلقان، أو من الأرمن، كما حدث في دول آسيا الصغرى، أو من غيرهم، في حين أنَّ الأهداف الحقيقية لهذه القنصليات كانت سياسية في الأساس.

كما اختلطت المهام السياسية بالمهام الاقتصادية، بسبب ارتباط الأهداف السياسية بأهداف اقتصادية معينة سعت الدول الغربية إليها من أجل استغلال خيرات الشرق وتأمين الغنى والازدهار لتجارتها. وكثيراً ما برز تدخل القناصل المباشر وغير المباشر للحصول لدولهم أو لشركاتهم الوطنية على امتيازات بشروط ممتازة لمدّ الخطوط الحديدية واستغلال المناجم والموارد الطبيعية[1].

2 - الصلاحيات القضائية:

شمل اختصاص القناصل القضائي، القضايا الجزائية والمدنية والتجارية كقضايا الإفلاس والتصفية القضائية، علاوة على قضايا الأحوال الشخصية. ولكنه لم يمتد إلى القضايا العقارية التي ظلت من اختصاص المحاكم العثمانية. وأعفيَّ الأجانب من جميع الضرائب والرسوم عدا العقارية منها، ومنع على السلطات العثمانية في غير حالات الضرورة دخول منازلهم دون إعلام قناصلهم بذلك من أجل انتداب أحد موظفيهم لمرافقة السلطات المحلية في دخول هذه المنازل[2].

برزت الامتيازات القضائية بداية، عبر منح السفراء والقناصل

---

(1) والغريب أنَّ صلاحيات القناصل القضائية لم تقتصر على الفصل في النزاعات بين الرعايات الأجانب بل امتدت لتشمل النزاعات المختلطة التي يكون المدعى عليه فيها من رعايا القنصل حتى ولو كان المدعي من الرعايا العثمانيين. أمَّا إذا كان المدعى عليه عثمانياً، فالاختصاص يعود عندها للمحاكم العثمانية ما لم يكن المدعى عليه العثماني من الفئة المحمية التي تخضع لصلاحية المحكمة القنصلية التابعة للدولة الحامية في كل الأحوال. راجع فيليب حتي: لبنان في التاريخ، ترجمة أنيس فريحة. مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر، بيروت - نيويورك 1959، ص 445.

(2) راجع أدمون نعيم: الموجز في القانون الدولي الخاص وفقاً للتشريع والاجتهاد في لبنان، بيروت 1967، ص 16.

الأجانب حق حضور جلسات المحاكم متى كان أحد أطراف النزاع من رعاياهم، وهذا ما تضمنته الامتيازات التي مُنحت لبريطانيا عامي 1580 و1675. إلاَّ أنَّ هذه الامتيازات ما لبثت أن اتخذت شكلاً جديداً قضى بمنح حق النقض (الفيتو) للسفراء والقناصل، ومورست بوجه المحاكم العثمانية فألزمت برفع يدها عن القضية وإحالتها إلى الباب العالي بهدف حلها بالطرق الدبلوماسية. وفي مرحلة ثالثة أنشئت المحاكم القنصلية للفصل في النزاعات الجنائية والمدنية متى كان أطراف النزاع من الأجانب[1].

3 - الامتيازات والحصانات:

أدّت الصلاحيات السياسية والقضائية الواسعة التي مارسها القناصل الأجانب في الدولة العثمانية، إلى تمتعهم بامتيازات

---

(1) وكانت هذه المحاكم عدة أنواع من بينها:المحاكم القنصلية الفرنسية: واعتمد تشكيلها على الأحكام الواردة في قانون البحر الفرنسي Ordonnancce de la Marine الذي صدر سنة 1681، بحيث تألفت في كل دائرة قنصلية محكمة درجة أولى برئاسة القنصل ومعاونة اثنين يختاران من بين الرعايا الفرنسيين المقيمين ضمن الدائرة القنصلية. وكان للقنصليات الألمانية والإيطالية والبلجيكية محاكم مماثلة. والمحاكم القنصلية الإنكليزية: وهي محاكم درجة أولى تكوَّنت من القنصل يعاونه اثنان إلى أربعة من رعاياه، عند النظر في القضايا المدنية، ومن القنصل وهيئة محلفين تضم خمسة أشخاص من وجهاء الجالية البريطانية في الدائرة القنصلية عند الفصل في القضايا الجنائية. وكانت أحكام هذه المحاكم تستأنف أمام محكمة عليا مقرها إستامبول قضاتها من الإنكليز المبعوثين من قبل حكوماتهم. والمحاكم القنصلية الروسية: وكانت تنعقد برئاسة السفير أو من يكلفه من القناصل ومعاونة المترجم الأكبر وبعض أفراد الجالية المحاكم القنصلية الأميركية: ومثالها المحكمة الأميركية في المغرب التي استمرت حتى أواخر الخمسينيات من هذا القرن. وكانت تنعقد برئاسة القنصل العام الذي يجلس بمفرده للحكم في القضايا المدنية المتعلقة بنزاعات لا تزيد قيمتها عن خمسماية دولار؛ وفي القضايا الجنائية التي لا تتجاوز عقوبتها 90 يومياً.

وحصانات دبلوماسية واسعة أهمها[1]:

أ - الحصانة القضائية الكاملة، بحيث لا يمكن إخضاعه لاختصاص المحاكم العثمانية أو للتشريع المحلي في جميع القضايا الجنائية والمدنية والتجارية وقضايا الأحوال الشخصية.

ب - الحرمة الكاملة لشخص القنصل وأملاكه بحيث لا يمكن القبض عليه أو الاعتداء على شخصه بالقول أو الفعل، أو الحدّ من حريته أو منعه من السفر براً أو بحراً أو التعرّض لأمواله وأملاكه وتركته.

ت - الإعفاءات الضرائبية الواسعة التي تشمل جميع أنواع الضرائب، إضافة إلى منحه حق استيراد ما يشاء من البضائع وحق تصنيع الخمور في منزله.

ث - الحق في ممارسة العبادة والشعائر الدينية، وإنشاء الكنائس المتصلة بالقنصلية، إضافة إلى الحق في منح اللجوء Asylum إلى القنصلية.

ج - حقه في رفع علم بلاده وشعائر دولته على منزله كما يشاء، وفي أي وقت يريد، إضافة إلى حقه في رفع العلم على المراكب والسفن التابعة له.

ح - الحق في ممارسة التجارة وجباية الرسوم التي كان معدلها الوسطي حوالي 2٪ من قيمة البضائع المصدرة

---

(1) راجع صبحي المحمصاني: القانون والعلاقات الدولية في الإسلام، دار العلم للملايين، بيروت 1972، ص 134.

والمستوردة والخاضعة لرقابته.

خ - الحق في تشكيل مجلس من جالية بلاده يعمل تحت إشرافه وبرئاسته ويتولى الاهتمام بمصالح الجالية وكأنَّه حكومة ذاتية تدير شؤون رعاياه.

د - امتيازات مراسمية وتشريفية عدة تمتع بها القناصل، تماثل تلك التي تمتع بها السفراء في إسطنبول، وتدل على أهمية وظيفة القنصل في ولايات الدولة العثمانية في ذلك الوقت.

ثالثاً: انتهاء نظام الامتيازات

مع انفصال بعض الدول عن تركيا في نهاية القرن التاسع عشر وحصولها على استقلالها انتهى تطبيق نظام الامتيازات في أراضيها، وهذا ما حصل في بلغاريا ورومانيا وصربيا عام 1778. وكذلك انتهى نظام الامتيازات في غالبية دول شمال إفريقيا عندما تمَّ إخضاعها لسيطرة فرنسا. والمثل على ذلك تونس التي تخلصت بين عامي 1881 و1883 من جميع أنظم الامتيازات الأجنبية ما عدا الإيطالية منها. وفي 19 أيلول / سبتمبر 1914 أعلنت تركيا قبل دخولها الحرب الأولى إلغاء نظام الامتيازات، إلاَّ أنَّها جوبهت بمعارضة قوية من الدول المستفيدة من هذا النظام، فجاءت مثلاً معاهدة حماية الأقليات اليونانية الموقعة في سيفرس Sévres في 10 آب/أغسطس 1920، التي لم يصدّق عليها قط، تنص على إعادة العمل بنظام الامتيازات. ولقد تمكنت تركيا من التخلص نهائياً من نظام الامتيازات بعد توقيعها معاهدة لوزان في 24 تموز/يوليو 1923.

ونتيجة للثورة البلشفية، أعلن الاتحاد السوفياتي في 7 كانون

الأول / ديسمبر عام 1917 إلغاء جميع المعاهدات غير المتكافئة التي وقعها القيصر ومن بينها أنظمة الامتيازات. وما لبث أن أكد هذا الإلغاء بمعاهدته مع تركيا في 16 آذار / مارس 1921.

وفي الدول العربية تمَّ إلغاء أنظمة الامتيازات تباعاً، مع انفصالها عن الدولة العثمانية. وهكذا تمَّ إلغاؤها في لبنان وسوريا مع إخضاعها للانتداب الفرنسي عام 1920 ولكن المحاكم القنصلية استبدلت في بعض هذه الدول بالمحاكم المختلطة التي استمرَّ العمل بها في مصر حتى عام 1937، تاريخ توقيعها معاهدة مونترو Montreux، وفي العراق حتى عام 1942، وفي سوريا حتى عام 1945، وفي لبنان حتى عام 1946. ونشير إلى أنَّ آخر نظام للامتيازات ظل في دول الخليج العربي مثل مسقط وعمان وقطر والبحرين حتى نيلها الاستقلال. وفي المغرب استمرت المحاكم القنصلية الأميركية حتى عام 1956 على الرغم من قيام بقية الدول الأوروبية بإلغاء امتيازاتها فيه عام 1937 عند توقيع معاهدة مونترو.

الباب الثاني

القانون القنصلي والعلوم الأخرى وتقنينه

الفصل الأول: القانون القنصلي وعلاقته بالعلوم الأخرى

الفصل الثاني: تقنين قواعد القانون القنصلي

الفصل الأول

القانون القنصلي

وعلاقته بالعلوم الأخرى

أولاً: القانون القنصلي والقانون الدبلوماسي

القانون القنصلي[1] قسم من القانون الدبلوماسي بمفهومه الواسع. والقانون الدبلوماسي يحدد القواعد التي تمارس بموجبها العلاقات الخارجية بين أشخاص القانون الدولي، وينظم المؤسسات التي تقوم بتنفيذ هذه العلاقات، ويحدد حقوقها وواجباتها وحقوق العاملين فيها وواجباتهم. وهكذا يشتمل هذا القانون على مجموعة القواعد التي ترعى العلاقات الدبلوماسية بمختلف وجوهها والتي تؤلف القانون الدبلوماسي بمفهوم الضيق، وعلى مجموعة القواعد التي ترعى العلاقات القنصلية والتي تؤلف القانون القنصلي.

(1) يمكن تعريف القانون القنصلي بأنه مجموعة القواعد القانونية التي ترعى العلاقات القنصلية بين الدول وتنظم المؤسسة القنصلية وتحدد وظائفها وتعين حقوقها وواجباتها وحقوق العاملين فيها وواجباتهم.

ويمكن إضافة قسم ثالث يتضمن القواعد التي ترعى بعثات المنظمات الدولية والإقليمية ومكاتبها في الدول الأعضاء فيها وبعثات هذه الدول لديها، وتحدد هذه القواعد فيما تحدد حصانات هذه البعثات وامتيازاتها وحصانات العاملين فيها وامتيازاتهم[1]. والقانون القنصلي، كالقانون الدبلوماسي، جزء من القانون الدولي العام، يرتبط به ارتباط الجزء بالكل وعليه تنطبق قواعده انطباق قواعد الكل على الجزء. ويعرّف القانون الدولي العام بأنه «مجموعة القواعد القانونية التي تحدد حقوق الدول وتعيّن واجباتها وتنظم علاقاتها المتبادلة في أثناء الحرب والسلم والحياد»[2]. ولقد رأى العديد من الفقهاء في القانون الدبلوماسي بمفهومه الواسع، قانون إجراءات تشبه علاقته بالقانون الدولي العام علاقة قانون أصول المحاكمات المدنية بالقانون المدني[3].

ثانياً: القانون القنصلي والقانون الدولي العام

القانون كما هو معلوم يصدر عن سلطة مشترعة ويرتبط بجزاءات تفرض من قبل هيئات قضائية عند الإخلال بأحكامه، بينما يفتقر القانون الدولي العام، في نظر المشككين بوجوده، إلى مشرع دولي يفرض سلطته على الدول، وإلى الإلزام التي تتمتع بها القاعدة القانونية الداخلية. ولقد قيل أن القانون الدولي عامة والقانون الدبلوماسي خاصة وضمنه القانون القنصلي هما قانونان

---

(1) للمزيد راجع خليل حسين، التنظيم الدولي: النظرية العامة والمنظمات العالمية، دار المنهل اللبناني، المجلد الأول، بيروت، 2010.

(2) محمد المجذوب: القانون الدولي العام. منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت، 2008.

(3) راجع علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف الإسكندرية، 1967، ص 18 - 19.

ناقصان غير كاملين[1].

كما لا يمكن نفي صيغة الإلـزام بشكل كامل عن قواعد القانون الدولي وأن تضاربت الآراء في الأساس القانوني لهذا الإلزام. لقد رأى أصحاب المذهب الإرادي أو الوضعي في نظرية العقد الاجتماعي أساساً له، وفسّره بعضهم برغبة الدولة المنفردة في إخضاع نفسها بمحض إرادتها لقواعد القانون الدولي العام، بينما فسره البعض الآخر بوجود إرادة مجتمعة للدول بالخضوع لهذه القواعد [2].

---

(1) إلا أن لهذا الرأي ما يخالفه، فالقاعدة القانونية في حد ذاتها جاءت تكرّس عرفاً تطور واستقر، ومبدأ جرى عليه التعامل في المجتمع فترة طويلة، وهناك نظم قانونية معروفة بالـCommon Law تقوم على العرف والسابقة القانونية المتمثلة باجتهادات المحاكم. والقانون الدولي يعتمد على العرف مصدراً أساسياً له، وكثيراً ما يجري تقنين القواعد العرفية المستقرة ضمن معاهدات واتفاقيات دولية أو إقليمية، كما أن هذا القانون اعتمد النظام القضائي وسيلة لفض النزاعات الدولية عبر الأخذ بنظام التحكيم وإنشاء المحكمة الدائمة للتحكيم عام 1899 في لاهاي ثم المحكمة الدائمة للعدل الدولي في إطار عصبة الأمم عام 1920 والتي حلت محلها محكمة العدل الدولية عام 1945 كفرع رئيسي من فروع الأمم المتحدة.

(2) بنى أنصار المذهب الموضوعي الإلـزام على مذاهب متنوعة كالقوة ومبادئ الأخلاق والمصلحة والتوازن الدولي. إلا أن أساس الإلزام في قواعد القانون الدولي العام عامة، والقانون القنصلي خاصة، هو ما نادت به المدرسة الاجتماعية أو الفرنسية، والقائم على تلك الإرادة المشتركة للدول ورغبتها في إنشاء نوع من التضامن الاجتماعي العالمي لتحديد القواعد والمبادئ التي تحد من اندلاع الحروب ونشوب النزاعات مع ما يرافقها من دمار وويلات ذاقت منها الإنسانية الكثير. والواقع أن هناك مصلحة مشتركة، إنسانية واقتصادية وسياسية، بين الدول تحتم خضوعها طوعاً لقواعد دولية تتفق عليها وتنظم علاقاتها وتتجلى الزاميتها بالجزاء الذي يلحق بمن يخالفها، وهو وإن لم يصل إلى درجة العقوبة الجنائية فإنه يتمثل بفرض عقوبات سياسية واقتصادية وحتى عسكرية أحياناً. راجع نظريات القوة ومذاهبها في: خليل حسين، العلاقات الدولية: النظرية والواقع – الأشخاص والقضايا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص 193 – 241.

ثالثاً: القانون القنصلي والقانون الدولي الخاص

أما علاقة القانون القنصلي بالقانون الدولي الخاص، فهي علاقة أساسية ذات جذور تاريخية واحدة، إذ أن أساس القانونين واحد وهو وجود رعايا لدولة ما في أراضي دولة أخرى، وتبرز هذه العلاقة بشكل رئيسي عند دراسة الوظائف القنصلية وطرق ممارستها[1].

إن عرض بعض قواعد القانون القنصلي المتصلة بممارسة عدد كبير من الوظائف القنصلية، ومنها الوظائف المتعلقة بتنظيم الوصايا وإدارة التركات وقضايا الأحوال الشخصية، لوجدناها تتشابه إلى حد كبير مع قواعد القانون الدولي الخاص إذ أنها تقوم على وجود نظامين قانونيين يرعيان كل حالة، وهما النظام القانوني للدولة الموفدة التي يتبع لها أصحاب العلاقة والموظف القنصلي، والنظام القانوني للدولة المضيفة، التي يقيمون على أراضيها. وعلى الموظف القنصلي الموازنة بين هذين النظامين واختيار أحدهما ليطبقه على الحالة موضوع البحث، متبعاً في اختياره قواعد وشروطاً ينص عليها القانون الدولي الخاص وأهمها[2]:

1 - وجود الرابطة القانونية بين أصحاب العلاقة والدولة الموفدة (رابطة الجنسية).

---

(1) القانون الدولي الخاص هو مجموعة القواعد التي تحدد النظام القانوني الداخلي الصالح للتطبيق على كل قضية تتنازع بشأنها قوانين دول عدة. وهو يفرض في مرحلة أولى تكييف الفعل وتحديد وصفه القانوني (أحوال شخصية، إرث، عقد...) ثم تلمس روابطه مع القوانين المختلفة، ومن ثم اختيار أحد هذه القوانين لتطبيقه عليه. ويتم هذا الاختيار وفقاً لقواعد يحددها القانون الدولي الخاص عينه.

(2) للمزيد راجع: عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 186 - 187.

2 - تحقيق التوازن بين مبدأين: مبدأ السيادة الشخصية للدولة الموفدة على رعاياها، حتى المقيمين منهم في الخارج، وحقها في تطبيق قوانينها عليهم، ومبدأ السيادة الإقليمية للدولة المضيفة على جميع المقيمين على أراضيها وحقها في إخضاعهم لقوانينها. ويتحقق هذا التوازن عبر قواعد محددة استقر عليها التعامل وكرستها الاتفاقيات الدولية الثنائية والجماعية[1]، ومنها شكل العقد الذي يخضع لقانون مكان إجرائه، وموضوعه يخضع للقانون الذي اختاره المتعاقدون صراحة أو ضمناً، وقضايا الأحوال الشخصية تخضع للقانون الشخصي لأصحاب العلاقة، والمسائل العقارية تخضع لقانون مكان وجود العقار.

3 - وجود شرطين يحدان من تطبيق قواعد قانون الدولة الموفدة على رعاياها المقيمين في الدولة المضيفة: الأول عدم تعارض هذه القواعد مع النظام العام للدولة المضيفة، والثاني هو أن يجيز قانون هذه الدولة للقنصل ممارسة بعض الوظائف وتطبيق قانون دولته عليها. وبالفعل تشترط المعاهدات والاتفاقيات الدولية صراحة عند تعدادها لبعض الوظائف القنصلية أن تجيز الدولة المضيفة للقنصل ممارستها[2].

(1) كالاتفاقيات القنصلية، والاتفاقيات التي أقرتها مؤتمرات لاهاي للقانون الدولي الخاص، مثل الاتفاقيات المتعلقة بالأحوال الشخصية التي عقدت في بداية هذا القرن، والاتفاقيات المتعلقة بالجنسية التي عقدت في 30 نيسان/إبريل 1930، والاتفاقيات المتعلقة بالإجراءات المدنية التي عقدت بعد الحرب العالمية الثانية.

(2) كالفقرات (و) إلى (م) من المادة الخامسة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

رابعاً: القانون القنصلي والقوانين الداخلية

كما ان القانون القنصلي لا يرتبط فقط بالقانون الدولي، العام أو الخاص، بل يرتبط كذلك بالقانون الداخلي مؤثراً فيه ومتأثراً به. ويبرز تأثيره في هذا القانون عندما تقوم الدول بإصدار تشريعات عدة تضمنها أحكاماً قنصلية دولية كرّسها العرف الدولي أو المعاهدات، كتلك المتعلقة بحصانات القناصل وامتيازاتهم وأصول مباشرتهم لمهامهم وكيفية منحهم الإجازة القنصلية التي ترك للقوانين الداخلية أمر تنظيمها ومنها تلك التي تنظم المؤسسة القنصلية لكل دولة وتحدد شروط تعيين موظفيها وتدرجهم ونقلهم ومهامهم كما تحدد القواعد التي يكتسب المرء بموجبها جنسية الدولة وبالتالي ارتباطه القانوني بها الذي يمكنه من الاستفادة من خدماتها القنصلية. وهكذا يمكن القول بوجود قواعد قنصلية داخلية تختلف من دولة إلى أخرى، إلى جانب وجود قواعد قنصلية دولية عامة.

ويستمد القانون القنصلي بعض قواعده من فوع القانون الداخلي المختلفة من عامة وخاصة، إذ تطبق قواعد القوانين الداخلية العامة من دستورية وإدارية ومالية ضمن المؤسسة القنصلية في بعض الأحيان[1]. كما تطبق قواعد القوانين الداخلية الخاصة من مدنية وتجارية وأحوال شخصية، ضمن المؤسسة القنصلية عند معالجتها لمسائل تتعلق بها[2]. كما أن قواعد القانون القنصلي الداخلية لا

---

(1) ومثال ذلك تلك القواعد التي ترعى وضع القنصل كموظف من موظفي الدولة، وتنظم كيفية تحصيله الواردات القنصلية وصرفه النفقات المنوعة، وممارسته الوظائف المتعلقة بمصلحة عامة للدولة كالدفاع عن مصالحها ومصالح رعاياها والإشراف على عملية التصويت في انتخابات رئاسية أو نيابية يقوم بها مواطنوها المقيمين في الخارج

(2) كالإشراف على البواخر وبحارتها، ومصادقة الفواتير القنصلية، وأعمال كتابة العدل، وقضايا الزواج والولادة والبنوة وحماية القاصرين وتنظيم الوصايا.

يمكن أن تتعارض مع القواعد الدولية. وتعتبر غالبية الدول، أن أحكام المعاهدة الدولية المبرمة أو المصادق عليها تؤلف جزءاً من القانون الداخلي وتسمو قواعدها على قواعده وتلغي منه كل ما يتعارض مع أحكامها. وثمة دول تضع المعاهدات بمستوى الدستور بينما تعتبر دول أخرى قواعد القانون الدولي جزءاً من قانونها الداخلي.

وبذلك تعتبر قواعد القانون القنصلي مزيج من قواعد دولية وداخلية، عامة وخاصة، وأن مصادره لا تختلف عن مصادرها. ومصادر القانون هي تلك المنابع التي يستمد منها قواعده، وهي بالنسبة للقانون القنصلي على نوعين: دولية وداخلية، تتمثل الداخلية منها بالقوانين والمراسيم والقرارات والتعاميم واجتهادات المحاكم وآراء الفقهاء التي تتضمن أحكاماً قنصلية، وتشمل الدولية منها مصادر القانون الدولي العام التي حددتها المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على الشكل التالي:

1 - وظيفة المحكمة أن تفصل في المنازعات التي ترفع إليها وفقاً لأحكام القانون الدولي، وهي تطبق في هذا الشأن:

أ - الإتفاقات الدولية، العامة والخاصة، التي تضع قواعد معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة.

ب - العادات الدولية المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال.

ت - مبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتمدنة.

ث - أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون العام في مختلف الأمم. ويعتبر هذا أو ذاك مصدراً مساعداً لقواعد القانون وذلك مع مراعاة أحكام المادة [1]49.

2 - لا يترتب على النص المتقدم ذكره أي إخلال بما للمحكمة من سلطة الفصل في القضية وفقاً لمبادئ العدل والإنصاف متى وافق أطراف الدعوى على ذلك».

ويتبيّن من هذا النص أن ثمة مصادر رئيسية هي الاتفاقيات الدولية والمعاهدات ثم العرف، ومصادر مساعدة تشتمل على مبادئ القانون العامة وأحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين ومبادئ العدالة. ويرى بعض الفقهاء في مبادئ القانون العامة مصدراً رئيساً لا مساعداً. إلا أن المصدر الأهم بالنسبة إلى القانون القنصلي هو اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963.

---

(1) تنص المادة 59 من نظام المحكمة على أن «قرار المحكمة لا يكون إلزامياً إلا للأطراف في النزاع وفي الحالة التي فصل فيها».

الفصل الثاني

تقنين قواعد القانون القنصلي

ثمة محاولات جرت لتقنين قواعد القانون القنصلي في النصف الثاني من القرن التاسع عشر. وقد كثرت هذه المحاولات واتسعت خلال القرن العشرين حتى توِّجت بعقد مؤتمر ڤيينا للعلاقات القنصلية عام 1963.

أولاً: الجهود الدولية السابقة لمؤتمر ڤيينا للعلاقات القنصلية

برزت هذه الجهود في إطار دراسات ومشاريع خاصة أعدّها بعض فقهاء القانون الدولي أو فريق من الباحثين في بعض المعاهد التي تعنى بهذا القانون، وفي مؤتمرات إقليمية أدت إلى عقد اتفاقيات قنصلية بين الدول الأميركية، وفي نشاطات لجنة الخبراء التي ألفتها عصبة الأمم لتقنين قواعد القانون الدولي، وفي أعمال لجنة القانون الدولي التي شكلتها هيئة الأمم المتحدة والتي توّجت بتوقيع معاهدة ڤيينا لعام 1963.

1 - المشاريع والدراسات الخاصة:

أ - مشروع المعاهدة التي أعدها المعهد الأميركي للقانون الدولي American Institute of International Law. عام 1925، وتضمّنت 11 مادة عالجت أوضاع القناصل. وقد رفع هذا المشروع إلى حكومات الدول الأميركية.

ب - التقرير الذي أعده الفقيه David Jayne عام 1927 ورفعه إلى معهد القانون الدولي Institute of International Law وعالج في قسمه الثاني موضوع الحصانات القنصلية.

ت - مشروع معاهدة قنصلية جماعية أعدها الفقيه Witold Wehr ورفعها إلى المؤتمر الخامس والثلاثين لجمعية القانون الدولي International Law Association الذي انعقد في وارسو عام 1928، وتضمن المشروع 24 مادة.

ث - الدراسة التي قام بها فريق الأبحاث في جامعة هارفارد عام 1932، المكوّن من خمسة عشر باحثاً على رأسهم الفقيهان مانلي هادسون Manley O. Hudson وكينسي رايت Quincy Wright. وقد تولى هذا الأخير إعداد تقرير شامل عن المؤسسة القنصلية اعتمدها الفريق كأساس لدراسته التي اقرها عن هذه المؤسسة والتي توصل بنتيجتها إلى مشروع تقنين تألف من ستة أقسام و34 مادة حددت بوضوح الأحكام المتعلقة بمباشرة العلاقات القنصلية وانتهائها وبتعيين القناصل وممارستهم لوظائفهم وبحقوقهم وواجباتهم وحصاناتهم وحصانات المؤسسة القنصلية.

2 - المؤتمرات الإقليمية:

أ – المؤتمر الذي عقد في كاركاس عام 1911 والذي أدى إلى عقد معاهدة بين عدد من دول أميركا اللاتينية وهي: الأكوادور والبيرو وبوليفيا وفنزويلا وكولومبيا، تضمّنت تحديداً لمهام قناصل هذه الدول العاملين في الدول المتعاقدة.

ب – مؤتمر القارة الأميركية السادس الذي عقد في هافانا في شباط / فبراير عام 1928 والذي توصّل على إقرار معاهدتين، الأولى تعلقت بالعلاقات القنصلية والثانية بالعلاقات الدبلوماسية، سبق أن أعدت مشروعيهما لجنة الحقوقيين الأميركيين Inter American commission of Jurists، خلال مؤتمرها الذي عقد في ريو دي جانيرو عام 1927 [1].

3 - جهود التقنين في عهد عصبة الأمم:

بناء لقرار الجمعية العامة لعصبة الأمم المتخذ في 22 أيلول / سبتمبر 1924، شكلت لجنة من الخبراء للقيام بتقنين قواعد القانون الدولي. وفي عام 1926 قامت هذه اللجنة بتسمية سبعة مواضيع من مواضيع القانون الدولي اعتبرتها صالحة للتقنين ومنها قضايا الجنسية ومسؤولية الدولة والمياه الإقليمية. كما قامت بتأليف لجنة

(1) وقد صادق على المعاهدة القنصلية كل من البرازيل والأكوادور والدومينكان والولايات المتحدة والأوروغواي وباناما والبيرو والسلفادور وكولومبيا وكوبا ونيكاراغوا والمكسيك وهايتي. وتألفت المعاهدة من قسمين و 25 مادة وتضمنت أحكاماً تعلقت بتعيين القناصل ووظائفهم وحصاناتهم وواجباتهم علاوة على الأحكام المتعلقة بإنشاء العلاقات القنصلية وإنهائها.

فرعية لتحديد مدى إمكان تقنين القواعد الدبلوماسية والقنصلية، وعين الفقيه Guerrero مقرراً لها. وفي نيسان / إبريل 1927 وجهت اللجنة أسئلة إلى الدول الأعضاء لاستطلاع رأيها حول إمكان عقد معاهدة دولية للشؤون القنصلية، وتلقت تأييد 17 دولة من أصل 26 دولة أجابت عن أسئلتها. فما كان منها إلا أن اقترحت إضافة موضوع «الوضع القانوني للقناصل ووظائفهم». Legal Position and Functions of Consuls. إلى المواضيع السبعة التي حددتها سابقاً. إلاّ أن الجمعية العامة لعصبة الأمم قرَّرت إرجاء بحث هذا الموضوع.

4 - جهود التقنين في عهد الأمم المتحدة:

بادرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في أول دورة لها وفي جلسة 11 كانون الأول / ديسمبر1946 إلى تشكيل لجنة إعدادية من 17 عضواً لدراسة الإجراءات الواجب اتخاذها تطبيقاً لنص المادة 13 من الميثاق، فأوصت هذه اللجنة بإنشاء لجنة للقانون الدولي تتألف من 15 عضواً من علماء القانون. وفي 21 تشرين الثاني/نوفمبر 1947 أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة توصية اللجنة الإعدادية. وفي 3 تشرين الثاني / نوفمبر 1948 قامت بتعيين أعضاء لجنة القانون الدولي International Law commission. مراعية التوزيع الجغرافي وتمثيل النظم القانونية المختلفة. وفي 8 كانون الأول / ديسمبر 1956 خلال الدورة الحادية عشرة للجمعية العامة رفع العدد إلى 21 عضواً، ثم رفع مجدداً في 6 تشرين الثاني / نوفمبر 1961 خلال الدورة السادسة عشرة إلى 25 عضواً. والمقر الحالي للجنة هو مدينة جنيف التي انتقلت إليها من نيويورك حيث عقدت دورتها الأولى فقط عام 1949.

ومع مباشرة اللجنة لأعمالها حدَّد الأمين العام للأمم المتحدة

ترغفي لـي فـي تقرير رفعه إلـى الجمعية العـامة لـلأمم المتحدة مواضيع القانون الدولي التي يمكن للجنة القيام بتقنين قواعدها، ومن بين هذه المواضيع موضوع العلاقات القنصلية. ولهذا قررت اللجنة في دورة انعقادها السادسة عام 1954 العمل على وضع تقنين دولـي للقانون القنصلي، واختـارت فـي دورتـها التالية عام 1955 العضو التشيكوسلوفاكي فيها Jaroslav Zourek مقرراً خاصاً كلفته إعداد تقرير شامل حول الموضوع. وقد قـام الفقيه زوريك بـرفـع تقريره الأول للجنة فـي 15 نيسان / إبـريل 1957 وتألف من قسمين: قسم أول، وفيه خمسة فصول تضمّنت لمحة عن تطور الـعلاقـات القنصلية وعـن المحـاولات السـابقـة التـي جـرت لتقنين قواعد القانون القنصلي، ودراسـة عن البعثة القنصلية والقناصل المسلكيين والفخريين. وقسم ثان، تضمّن مشروع معاهدة مؤلفة من أربـعـة فصول مقسمة إلـى 39 مـادة وأحـكام ختامية، وألحقت كل مـادة بتعليق يفسر محتوياتها. وتناولت هذه المـواد مواضيع إنشاء العلاقات القنصلية وانتهائها وتعيين القناصل ومباشرتهم لأعمالهم ودرجاتهم وحصاناتهم وامتيازاتهم ووظائفهم وواجباتهم وحصانات البعثة القنصلية وامتيازاتها... وفي 30 آذار / مارس 1960 رفع زوريك التقرير الثاني المكمل لتقريره الأول، وتضمّن في قسمه الأول دراسة لقواعد القانون الدولي المتعلقة بالحرمة الشخصية للقناصل ومـدى حصانتهم القضائية الجزائـيـة مع اقـتـراح مـادة لتقنينها. وتناولت في القسم الثاني شرط الدولة الأكثر رعاية، وتأثيره على الحصانات والامتيازات القنصلية، وتضمن التقرير 13 مادة جديدة اقترح إضافتها إلى مشروعه الأول إكمالاً لأحكامه.

ولم تباشر اللجنة دراسة تقرير زوريك الأول إلا في عام 1959 نظراً لانشغالها، قبل عام 1957 بدراسة قانون البحار، وفي عامي

1957 و1958 بإعداد مشروع معاهدة لتقنين العلاقات الدبلوماسية بناء لتقرير أعده الفقيه ساند ستروم العضو السويدي فيها.

وهكذا قامت اللجنة في دورتها الحادية عشرة عام 1959 وفي دورتها الثانية عشرة عام 1960 بدراسة تقريري زوريك وتوصّلت إلى إقرار مشروع موحّد، رفعته، عملاً بأحكام المادة 21 من نظامها، إلى الأمين العام وقامت اللجنة بعد ذلك في دورتها الثالثة عشرة عام 1961 بمناقشة ملاحظات الدول التي وردتها وأقرت في ضوئها مشروعها النهائي الذي رفعته إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، عملاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة 23 من نظامها. وفي 18 كانون الأول / ديسمبر 1961 أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم 1685، الذي جاء مؤكداً أهمية تقنين القواعد القنصلية ومدى مساهمة هذا التقنين في إنماء العلاقات الودية بين الدول، شاكراً للجنة القانون الدولي جهودها، معتبراً مشروعها أساساً صالحاً للمناقشة، طالباً من الدول الأعضاء إبداء تعليقاتها على المشروع قبل أول تموز / يوليو 1962 ليتم توزيعها على بقية الدول، مقرراً عقد مؤتمر دولي في ڤيينا في آذار/ مارس 1963 لوضع اتفاقية دولية للعلاقات القنصلية، داعياً الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والدول المنضمة للنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، للمشاركة في المؤتمر بواسطة وفود تضم خبراء في الموضوع، وداعياً كذلك، الوكالات المتخصصة والمنظمات الحكومية Intergovernmental لإرسال مراقبين لها. وفي دورتها السابعة عشرة عادت الجمعية العامة للأمم المتحدة وأصدرت قراراً آخر رقمه 1813 تاريخ 18 كانون الأول / ديسمبر 1962، طلبت بموجبه من الدول التي تنوي الاشتراك في المؤتمر إرسال اقتراحاتها حول ما ترى إدخاله من تعديلات على مشروع لجنة القانون الدولي قبل 10 شباط / فبراير

1963. وهكذا قامت كل من النمسا وكندا وألمانيا الفدرالية وفنلندا واليابان وهولندا والمملكة المتحدة وايرلندا الشمالية وسويسرا بإيداع مقترحاتها الأمانة العامة للأمم المتحدة في التاريخ المحدد.

وتألف مشروع لجنة القانون الدولي من 71 مادة وردت ضمن فصول أربعة وتوزعت كالآتي:

- مادة أولى تضمنت تعاريف للتعابير الرئيسية والفنية والتي وردت في المشروع.

- الفصل الأول (المواد 2 - 27) الذي عالج العلاقات القنصلية بشكل عام ضمن قسمين: قسم أول (المواد 2 - 24) تطرق إلى إنشاء العلاقات القنصلية وتعيين القناصل وتحديد مهامهم وكيفية ممارستهم لها، وقسم ثان (المواد 25 - 27) تتعلق بانتهاء العلاقات القنصلية والأحكام التي ترعى هذا الانتهاء.

- الفصل الثاني (المواد 28 - 56) الذي تناول الحصانات والامتيازات القنصلية ضمن قسمين: قسم أول (المواد 28 - 39) حددت ضمنه حصانات البعثات القنصلية وامتيازاتها، وقسم ثان (المواد 40 - 56) حددت ضمنه حصانات القناصل المسلكيين وامتيازاتهم.

- الفصل الثالث (المواد 57 - 67) الذي حدد حصانات القناصل الفخريين وامتيازاتهم.

- الفصل الرابع (المواد 68 - 71) الذي تضمن أحكاماً عامة وختامية.

وقد ألحقت كل مادة من مواد المشروع بتعليق فسَّر أحكامها وبيّن وجهات النظر المختلفة المتعلقة بها وأوضح الأسس التي اعتمدتها اللجنة لتكوين قناعاتها التي أدّت لإقرار النص.

ثانياً: مؤتمر ڤيينا للعلاقات القنصلية 4 آذار / مارس - 22 نيسان / إبريل 1963

أفتتح المؤتمر في الرابع من آذار / مارس) في Neue Hoflurg واستمر إلى 22 نيسان / ابريل 1963، وشاركت فيه 92 دولة أي بزيادة 11 دولة عن عدد الدول التي شاركت في مؤتمر 1961 الدبلوماسي التي بلغ عددها 81 دولة[1].

توزعت أعمال المؤتمر على لجان خمس هي[2]:

1 - اللجنة العامة General Committe:

وتألفت من رئيس المؤتمر فيروستا رئيساً لها، وعضوية نوابه الثمانية عشر وكل من رئيس اللجنتين الأولى والثانية. وتولت هذه

(1) حضرت كل الدول العربية مؤتمر عام 1963 باستثناء السودان واليمن الشمالي. وساهمت فيه بصفة مراقب كل من بوليفيا وغواتيمالا وباراغواي، وحضره مراقبون ممثلون لمنظمة العمل الدولية ومنظمة الزراعة والتغذية F.A.O وكالة الطاقة الذرية الدولية والمجلس الأوروبي. انتخب المؤتمر مندوب النمسا ستيفان فيروستا Stephan Verosta رئيساً له، كما انتخب 18 نائباً للرئيس. وتمثل الأمين العام للأمم المتحدة بالمستشار القانوني للمنظمة Stavropoulus، وقام مدير قسم التقنين في مكتب الشؤون القانونية للأمم المتحدة Yuen - Li - Liang بمهام السكرتير التنفيذي للمؤتمر، وشارك المقرر الخاص للجنة القانون الدولي (للعلاقات القنصلية) Jarosalv Zourek في المؤتمر بصفة خبير. وفي حين أن أعمال مؤتمر عام 1961 توزعت على أربع لجان هي اللجنة العامة ولجنة الكل Committee of the whole ولجنة الصياغة ولجنة أوراق الاعتماد

(2) للمزيد عاصم جابر،الوظيفة القنصلية،مرجع سابق، ص 117 وما يليها.

اللجنة الإشراف العام على سير أعمال المؤتمر وقامت بتوزيع الأعمال على اللجان وبالتنسيق بينها.

2 - اللجنة الأولى First Committee:

شاركت في عضويتها جميع الوفود وتألف مكتبها من Nathan Barnes (ليبيريا) رئيساً، يعاونه Pedro - Silviera Barrios (فنزويلا) نائباً أولاً للرئيس وJrezy Osiecki (بولندا) نائباً ثانياً للرئيس وZenon P. Westrup (السويد) مقرراً. وقد قامت هذه اللجنة بمناقشة المواد 2 إلى 27 من مشروع لجنة القانون الدولي[1] إضافة للمواد 68 و70 و71 [2]. كما تولت مناقشة المواد 52 إلى 55 [3] التي قرر المؤتمر نقلها إليها من اللجنة الثانية نظراً لكثافة أعمال هذه اللجنة. بالإضافة إلى إعدادها للمقدمة وللأحكام الختامية وللقرار النهائي The Final وللبروتوكولين الاختياريين الملحقين بالاتفاقية والمتعلقين باكتساب الجنسية وبالحل الإلزامي للمنازعات التي قد تنجم عن تطبيق أحكام الاتفاقية.

3 - اللجنة الثانية Second Committee:

شاركت في عضويتها جميع الوفود وتألف مكتبها من Mario - Gibson Alves Barboza (البرازيل) رئيساً، يعاونه حسن كامل (مصر) نائباً أولاً للرئيس، A. J. vranken، (بلجيكا) نائباً ثانياً للرئيس، وBorislav Konstantionov (بلغاريا) مقرراً. وناقشت هذه

(1) وهي مواد الفصل الأول من المشروع المتعلقة بالعلاقات القنصلية بشكل عام كإنشائها وانتهائها وتعيين القناصل ومباشرتهم لأعمالهم ومهامهم..

(2) وهي مواد الفصل الرابع من مشروع اللجنة المتعلقة بالأحكام العامة والختامية.

(3) وتتعلق بمسألة اكتساب الجنسية (م 52) وبابتداء الحصانات القنصلية وانتهائها (م 53) وبواجبات الدول الثالثة (م 54) وباحترام قوانين الدولة المضيفة (م 55).

اللجنة المواد 28 إلى 67 [1] من مشروع لجنة القانون الدولي باستثناء المواد 52 إلى 55 التي حولت إلى اللجنة الأولى كما أشرنا. كذلك ناقشت المادة 69 من المشروع[2].

4 - لجنة الصياغة Drafting Committee:

تألفت برئاسة مندوب الهند K. Krishna Rao وعضوية ممثلين للأرجنتين والبرازيل والصين الوطنية وفرنسا وغانا وهنغاريا وإسبانيا وسويسرا والاتحاد السوفيتي والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. وقامت هذه اللجنة بالإضافة إلى مهامها المتعلقة بالصياغة، بمناقشة وإقرار المادة الأولى من مشروع لجنة القانون الدولي المتعلقة بتعاريف التعابير الرئيسية للإتفاقية.

5 - لجنة أوراق الاعتماد Credentials committee:

تألفت برئاسة مندوب كندا Gilles Sicotte وعضوية ممثلين للسلفادور واليونان وغينيا وأندونيسيا والمكسيك ونيجيريا والاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة. وتولت عملية التأكد من صحة أوراق اعتماد المندوبين المشاركين في المؤتمر.

أما المستندات الأساسية التي اعتمد عليها المؤتمر في مناقشاته فتكوّنت من:

---

(1) وهي مواد الفصل الثاني من المشروع، المتعلقة بالحصانات والامتيازات العائدة للبعثات القنصلية والمسلكية وللقناصل المسلكيين، ومواد الفصل الثالث المتعلقة بحصانات القناصل الفخريين وامتيازاتهم.

(2) وتتعلق بامتيازات أعضاء البعثة القنصلية أفراد عائلاتهم ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة وحصانات هؤلاء.

أ - مشروع لجنة القانون الدولي كما أقر في دورتها الثالثة عشرة.

ب - الاقتراحات التي قدمتها الدول لتعديل مشروع اللجنة خلال مراحل عملها، وبعد صدور قرار الجمعية العامة بالدعوة لعقد المؤتمر، وخلال انعقاد المؤتمر.

ت - محاضر مناقشات الجمعية العامة للأمم المتحدة والمتعلقة بالموضوع.

ث - اتفاقية هافانا القنصلية الموقعة في 20 شباط (فبراير) بين الدول الأميركية.

ج - مجموعة من المعاهدات الثنائية ومن القوانين والتنظيمات المتعلقة بالحصانات والامتيازات القنصلية والدبلوماسية.

ح - مشروع فريق هارفارد الذي أعده عام 1932.

خ - اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية التي أقرت عام 1961 ومحاضر مناقشات المؤتمر الدبلوماسي. وقد اعتمد مؤتمر عام 1963 هذه الاتفاقية كمرجع أساسي وبذل المؤتمرون جهودهم لكي تأتي الاتفاقية القنصلية مماثلة للاتفاقية الدبلوماسية في أحكامها، إلى أقصى حد ممكن، مع مراعاة الفوارق بين طبيعة كل من العلاقات الدبلوماسية والقنصلية والأحكام القانونية المتعلقة بكل منهما .

ونفذت اللجان أعمالها في جلسات صباحية ومسائية فعقدت اللجنة الأولى 35 جلسة واللجنة الثانية 44 جلسة، كما انعقد المؤتمر في هيئته العامة Plenary 22 مرة. وبلغ عدد اقتراحات التعديل التي ناقشها المؤتمر قرابة 450 اقتراحاً تقدمت بها الدول المشاركة فيه. واستمرت أعمال المؤتمر حتى 22 نيسان / ابريل 1963 وانتهت بإقرار اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية تاريخ 24 نيسان/ ابريل 1963 التي تألفت من 79 مادة، ووضعت بلغات الأمم المتحدة الرسمية (الانكليزية والفرنسية والاسبانية والروسية والصينية)، والحق بها بروتوكولان اختياريان يتعلق الأول باكتساب الجنسية والثاني بالتسوية الإلزامية للنزاعات التي قد تنجم عن تطبيق أحكام الاتفاقية. كما أقر المؤتمر ثلاثة قرارات، تعلق الأول باللاجئين، وتوجه الثاني بالشكر للجنة القانون الدولي على جهودها، كما توجه الثالث بالشكر للحكومة النمساوية على استضافتها للمؤتمر. وتقرر فتح باب توقيع المعاهدة والبروتوكولين الملحقين اعتباراً من 24 نيسان / ابريل 1963 وحتى 31 تشرين الأول / أكتوبر 1963 في وزارة الخارجية النمساوية وبعد ذلك حتى 31 آذار / مارس 1964 في الأمانة العامة للأمم المتحدة في نيويورك.

وهكذا نجح المؤتمر في إقرار اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية التي تعتبر كسابقتها الدبلوماسية نقطة تطور مهمة في تاريخ القانون الدولي، وقد أدت إلى تحسين وضع القناصل وتحديد حقوقهم وواجباتهم وحصاناتهم ومهامهم بشكل واضح مفسحة في المجال أمام توقيع المزيد من المعاهدات الثنائية المكملة لها والتي تزايد عددها بعد توقيعها، وخاصة تلك المعقودة بين دول الكتلتين الشرقية والغربية نتيجة لاتفاقهما على الأحكام الأساسية المنظمة لعلاقاتهما القنصلية التي تحدَّدت في اتفاقية ڤيينا، والتي أصبحت

نموذجاً للمعاهدات اللاحقة. كما تم إعداد اتفاقيات جماعية إقليمية كاتفاقية عام 1967 الأوروبية حول الوظائف القنصلية. وقد جاء تماثل العديد من أحكام اتفاقيتي فيينا لعامي 1961 و1963، يزيل الكثير من الفوارق بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية خاصة في عصر وحدت فيه الدول سلكيها في سلك واحد. ومما لا شك فيه، أنه كان للتطور التاريخي الطويل للمؤسستين الدبلوماسية والقنصلية أثر مهم في تكوين قواعد عرفية ثابتة جرى تكريسها في اتفاقيتي ڤيينا. وقد أحدث ذلك في المؤسسة القنصلية تغيرات أساسية، بنيوية ووظائفية.

الباب الثالث

مصادر القانون القنصلي

الفصل الأول: اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية

الفصل الثاني: الاتفاقيات والمعاهدات القنصلية

الفصل الثالث: المصادر الدولية والداخلية لتقنين القواعد القنصلية

الفصل الأول

اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية

يمكن اعتبار اتفاقية ڤيينا تقنيناً إعلانياً Codification declarative. وتقنيناً إنشائياً Codification constitutive في الوقت نفسه. فهي تقنين إعلاني في غالبيتها، باعتبارها كرَّست قواعد عرفية في اتفاقية مكتوبة تتميز بالدقة والوضوح والتناسق. وهي تقنين إنشائي في بعض جوانبها، باعتبارها أنشأت قواعد جديدة تتلازم مع تطوّر العلاقات الدولية المعاصرة، كالقواعد المتعلقة بالعلاقة بين المؤسستين الدبلوماسية والقنصلية، والقواعد المتعلقة بالوضع القانوني للقنصل والبعثات القنصلية، وبعض القواعد المتعلقة بالحصانات والامتيازات والتي تخطت ما استقر عليه العرف قبل إقرارها. وما يسترعي الانتباه هو ذلك التماثل بين العديد من أحكام اتفاقيتي ڤيينا الدبلوماسية لعام 1961 والقنصلية لعام 1963، الذي جاء يواكب الاتجاه الدولي الحديث في توحيد السلكين الدبلوماسي والقنصلي والحدّ من الفوارق بينهما وإخضاعهما بالتالي لقواعد

موحدة في غالبيتها[1].

جاءت الاتفاقية واضحة الأحكام وحسنة التبويب والتنسيق تحقق التوازن بين مصلحتين: مصلحة الدولة الموفدة من جهة ومصلحة الدولة المضيفة من جهة أخرى. وهي تتألف من ديباجة و 79 مادة موزعة على فصول خمسة. وقد حررت باللغات الخمس الرسمية المعتمدة في الأمم المتحدة وهي: الصينية والانكليزية والفرنسية والروسية والإسبانية[2].

أكدت الديباجة قدم العلاقات القنصلية وأهمية تقنين قواعدها ضمن اتفاقية تساهم في تحقيق أهداف الأمم المتحدة في إنماء العلاقات الودية بين الدول على الرغم من اختلاف أنظمتها، موضحة أن الامتيازات والحصانات التي تنص عليها تهدف إلى تسهيل عمل البعثات القنصلية لا إفادة الأفراد[3].

---

(1) لم تغلق اتفاقية ڤيينا القنصلية الباب أمام تطوّر القانون الدولي بل أفسحت في المجال أمام عقد معاهدات ثنائية واتفاقيات جماعية وإقليمية تقوم بتفصيل أحكامها وبسد أي نقص فيها ناجم عن اكتفائها بالعموميات أحياناً دون الخوض في التفاصيل، وإغفالها بحث بعض المسائل القانونية. ومرد ذلك تعدّد التيارات السياسية التي شاركت في المؤتمر. فالمادة الخامسة مثلاً اكتفت بتعداد الوظائف القنصلية تاركة للمعاهدات الثنائية والاتفاقيات المتعددة الأطراف تفصيلها، كما أن الاتفاقية لم تتطرق لمسألة ازدواج الجنسية التي تتجلى في حمل شخص لجنسية الدولتين الموفدة والمضيفة. وقد أكدت الفقرة الأخيرة من مقدمة الاتفاقية استمرار قواعد العرف الدولي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام الاتفاقية. وتركت الاتفاقية للتشريعات الداخلية تحديد التفاصيل العملية لتطبيق بعض أحكامها لتعيين أماكن إنشاء البعثات القنصلية وشروط اختيار العاملين فيها.عاصم جابر،الوظيفة القنصلية،مرجع سابق، ص 191 ومايليها.

(2) المادة 79 من اتفاقية ڤيينا القنصلية وهي مماثلة للمادة 53 من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(3) لمزيد من التفاصيل حول الاتفاقية وتفاصيل ما جرى فيها، راجع:عاصم جابر،الوظيفة القنصلية،مرجع سابق، ص 191 وما يليها.

تناول الفصل الأول (م – 27) العلاقات القنصلية بشكل عام ضمن قسمين عالج الأول موضوع إنشاء العلاقات القنصلية والقيام بها (م 2 – 24) والثاني موضوع انتهاء الأعمال القنصلية (م 25 – 27). أما الفصل الثاني فتناول مسألة الامتيازات والحصانات القنصلية (م 28 – 57) العائدة للبعثة في قسمه الأول (م 28 – 39) والعائدة لموظفيها في قسمه الثاني (م 40 – 57). وتضمن الفصل الثالث الأحكام المتعلقة بالبعثات القنصلية الفخرية وبالقناصل الفخريين (م 58 – 68). كما تضمن الفصل الرابع أحكاماً عامة (م 69 – 73)، والفصل الخامس أحكاماً ختامية (م 74 – 79).

وسعى المؤتمر إلى تحقيق شمولية الاتفاقية لأكبر عدد من الدول فحدد سبل التوقيع عليها والانضمام إليها وتنفيذها، كما تحاشى تضمينها أحكاماً اختلف بشأنها المؤتمرون لما في ذلك من حدّ لانتشارها، فكان أن تمَّ إدراج هذه الأحكام ضمن بروتوكولين اختياريين مستقلين ألحقا بالاتفاقية وتركت للدول حرية التوقيع عليهما أو الانضمام إليهما.

القسم الأول

التوقيع والتصديق

والانضمام والتنفيذ

يفيد توقيع معاهدة أو اتفاقية ما، موافقة المندوب المفوض على ما جاء فيها. ويليه التصديق على المعاهدة وهو «قبولها بصورة رسمية من السلطة التي تملك حق عقد المعاهدات باسم الدولة». أما الانضمام فهو إجراء تعلن بموجبه دولة ما قبولها أحكام اتفاقية دولية لم تشارك في إعدادها والتوقيع عليها وتبدي رغبتها في الانضمام إليها والالتزام بأحكامها. «وبتمام إجراءات الانضمام يصبح للدولة المنضمة كافة الحقوق والمزايا كما تتحمل كافة الأعباء التي تقررها المعاهدة بالنسبة لأطرافها» والمعاهدات كما هو معرف نوعان: معاهدات مغلقة لا تفسح في المجال لأي انضمام لاحق لأحكامها، ومعاهدات مفتوحة، ومنها اتفاقية ڤيينا، تتيح مثل هذا الانضمام. وتنص المادة /15/ من اتفاقية ڤيينا لقانون المعاهدات المبرمة في 23 أيار / مايو 1969 على ما يلي: تعبِّر الدولة عن قبولها الالتزام بمعاهدة ما بالانضمام إليها في الحالات التالية:

1 - إذا نصّت المعاهدة على أن يكون التعبير عن قبول هذه الدولة عن طريق الانضمام [1].

---

(1) راجع نص اتفاقية ڤيينا لقانون المعاهدات في:

U.N. conference on the Law of Treaties, (Vienna 26 March - 24 May 1968, and 9 April - 22 May 1969), Official Records, Documents of the conference. A/Conf. 39/11/Add. 2, New york, 1971, P. 289.

2 - أما وضع المعاهدات موضع التنفيذ فيتم في تاريخ معين، وغالباً ما يكون بعد فترة ما من إيداع وثائق التصديق عليها من قبل الدول التي أعدتها أو من قبل عدد معين من هذه الدول أو من تلك التي ترغب في الانضمام.

3 - وتشترط بعض الاتفاقيات الجماعية تنفيذ أحكامها دون تمييز.

أولاً: التوقيع على الاتفاقية Signature والتصديق عليها Ratification والانضمام إليها Accession ووضعها موضع التنفيذ Entry into Force (المواد 74 - 78)

تنص المادة /74/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية المتعلقة بالتوقيع على الاتفاقية ما يلي: «تعرض هذه الاتفاقية لتوقيع جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو في إحدى الوكالات المتخصصة أو الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أو أية دولة أخرى تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة لتصبح طرفاً فيها وذلك حتى 31 تشرين الأول / أكتوبر 1963 في وزارة الخارجية الفدرالية لجمهورية النمسا، وبعدئذ حتى 31 آذار / مارس 1964 في مقر الأمم المتحدة في نيويورك»[1].

وتنص المادة /75/ المتعلقة بالتصديق على ما يلي: «تخضع هذه الاتفاقية للتصديق وتودع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة».

---

(1) إن تحديد مكانين للتوقيع جاء يوفق بين اتجاهين: اتجاه اعتبر أن الدولة المضيفة هي المرجع الصالح لإيداع المعاهدة خلال فترة التوقيع، واتجاه اعتبر أن هذا المرجع هو الأمانة العامة للأمم المتحدة.

وتنص المادة /76/ المتعلقة بالانضمام على ما يلي: «تظل هذه الاتفاقية مفتوحة للانضمام من قبل أية دولة منتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 74 وتودع وثائق الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة».

ومن مراجعة المواد 48 و 49 من اتفاقية ڤيينا لعام 1961 [1] يتبيّن أنَّ نصّها قد تكرَّر حرفياً في المواد الثلاث 74 و75 و76 المذكورة أعلاه[2]. وكما أثارت مسألة التوقيع والانضمام إلى الاتفاقية الدبلوماسية مناقشة طويلة وجدلاً واسعاً خلال أعمال المؤتمر الدبلوماسي، أثارت كذلك مناقشة مشابهة خلال أعمال المؤتمر القنصلي، فقد واجه المؤتمران تيارين متضادين: دعا الأول الذي تزعمته الولايات المتحدة إلى اعتماد مبدأ الانتقائية Selectivity بتحديد شروط يتوجب توافرها في الدول التي يمكنها التوقيع على الاتفاقية أو الانضمام إليها، مما يحول دون انضمام بعض دول الكتلة الشرقية السابقة وهي كوريا الشمالية وفيتنام الشمالية وألمانيا الديمقراطية، بالإضافة إلى الصين الشعبية باعتبار أن حكومة تايوان آنذاك كانت تعتبر ممثلة لكامل الصين وتحتل مقعدها في الأمم المتحدة. ودعا التيار الثاني الذي تزعمه الاتحاد السوفيتي إلى اعتماد مبدأ العالمية أو الشمولية Universality ما يفسح في المجال أمام جميع دول العالم للانضمام إلى الاتفاقية.

أما بالنسبة لتاريخ دخول الاتفاقية حيّز التنفيذ، فقد نصّت

---

(1) راجع المناقشات المتعلقة بهذه المواد والتي جرت خلال المؤتمر الدبلوماسي لعام 1961 في:

U.N. Diplomatic conference, Vol. 1, PP. 232 - 239.

(2) وقد وردت مواد مشابهة في اتفاقيات دولية أخرى كالاتفاقية التي اقرّها مؤتمر جنيف عام 1958 حول البحر الإقليمي Territorial Sea.

المادة /77/ منها على ما يلي:

1 - توضع هذه الاتفاقية موضع التنفيذ في اليوم الثلاثين بعد تاريخ إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

2 - تنفذ هذه الاتفاقية بالنسبة لكل دولة تصدقها أو تنضم إليها بعد إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام، في اليوم الثلاثين من إيداعها وثيقة تصديقها أو انضمامها[1].

كما نصّت المادة /78/ المتعلقة بالتبليغات من قبل الأمين العام للأمم المتحدة على ما يلي: «يجري تبليغ ما يلي من قبل الأمين العام إلى جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة /74/:

1 - توقيعات هذه الاتفاقية وإيداعات وثائق التصديق والانضمام وفقاً للمواد 74 و75 و76.

2 - تاريخ وضع هذه الاتفاقية موضع التنفيذ وفقاً لأحكام المادة 77»[2].

وقامت الدول بإيداع وثائق تصديقها على الاتفاقية أو انضمامها إليها، وبعد ثلاثين يوماً من انضمامها وضعت الاتفاقية موضع

(1) وهذا النص مماثل لنص المادة /51/ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

(2) وهذا النص مماثل لنص المادة /52/ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

التنفيذ، وكان ذلك في 19 آذار / مارس 1967. وقام الأمين العام للأمم المتحدة عملاً بأحكام المادة /78/ بإبلاغ الدول التي يحق لها الانضمام إلى الاتفاقية أو التصديق عليها، بدخول الاتفاقية حيّز التنفيذ.

ثانياً: تنفيذ الإتفاقية دون تمييز Non Discrimination (م 72)

تنص المادة /72/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي:

1 - لا يجوز للدولة المضيفة أن تميز بين الدول في تطبيق أحكام هذه الاتفاقية.

2 - ومع ذلك لا يعتبر من قبيل التمييز:

أ - إذا طبقت الدولة المضيفة أحد أحكام هذه الاتفاقية تطبيقاً ضيقاً بسبب تطبيقه المماثل على بعثتها في الدولة الموفدة.

ب - إذا عاملت الدول بعضها بمقتضى العرف أو الاتفاق معاملة أكثر رعاية مما تتطلبه أحكام هذه الاتفاقية.

يعتبر مبدأ عدم التمييز من المبادئ الأساسية في القانون الدولي ويقوم على أساس المساواة بين الدول، ولقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا المبدأ في قرارها رقم 2625 تاريخ 24 تشرين الأول / أكتوبر 1970 الذي يتضمن إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول وقد جاء فيه

أن الدول تقوم «بممارسة علاقاتها الدولية في الحقول الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقنية والتجارية بشكل يتوافق مع مبادئ المساواة بين الدول». وتطبيقاً لهذا المبدأ جاء القسم الأول من المادة /72/ من اتفاقية ڤيينا لعام 1963 ينص على تنفيذ أحكامها دون تمييز بين الدول، وهو نص تضمنته اتفاقيات دولية عدة[1].

إلا أن هذا المبدأ لا يحول دون لجوء الدول إلى ممارسة حقها في تطبيق مبدأ آخر من مبادئ القانون الدولي هو مبدأ المعاملة بالمثل Reciprocity ضمن مفهوم لا يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين الدول وعدم التمييز بينها. ومبدأ المعاملة بالمثل قديم قدم العلاقات الدولية، لجأت إليه الدول للحصول من الدول الأخرى على معاملة مماثلة لتلك التي تقدمها إليها أو إلى رعاياها أو إلى مؤسساتها الخاصة كشركات الملاحة والطيران إلخ.. والمبدأ يعني تبادل المعاملة المماثلة على الصعيد القانوني لا المادي وخصوصاً في ميدان العلاقات التجارية والاقتصادية نظراً للتفاوت في مكانة الدول الاقتصادية وحجم تجارتها[2]. ولمبدأ المعاملة بالمثل أهمية خاصة على صعيد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين الدول لأن هذه العلاقات تتعلق بالدولة ذاتها وبحقوقها كدولة سيدة تتساوى على الصعيد القانوني مع بقية الدول كبيرة كانت أم صغيرة، غنية أم فقيرة، نامية أم متخلفة. ولمبدأ المعاملة بالمثل وجهان: وجه سلبي يقضي بمبادلة المعاملة السيئة بمعاملة سيئة وهو ما نصّت عليه

(1) كالقسم الأول من المادة /47/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية، والقسم الأول من المادة /49/ من اتفاقية البعثات الخاصة، والمادة /83/ من اتفاقية ڤيينا المتعلقة بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الصفة العالمية.

(2) فتبادل حقوق الطيران مثلاً لا يعني تبادل عدد مماثل من الرحلات بين البلدين، ومنح دولة ما لرعايا دولة أخرى حق العمل في أراضيها شرط المعاملة بالمثل، لا يقصد به التماثل في حجم العمل ونوعيته وإنما التماثل في مبادلة الحق.

الفقرة الأولى من القسم الثاني من المادة /72/، ووجه إيجابي يقضي بمبادلة المعاملة الحسنة بمعاملة حسنة وهو الوجه الذي نصّت عليه الفقرة الثانية من القسم الثاني من المادة عينها.

1 - الوجه السلبي لمبدأ المعاملة بالمثل:

عادة ما تقوم دولة ما بطرد موظف دبلوماسي أو قنصلي لدولة أخرى من أراضيها باعتباره شخصاً غير مرغوب فيه Persona Non grata فتقوم دولته على أساس المعاملة بالمثل بطرد ممثل لتلك الدولة من أراضيها توازي درجته درجة ممثلها المطرود، أو تقوم باتخاذ إجراءات بحق ممثلي بعض الدول تماثل الإجراءات التي اتخذتها تلك الدول بحق ممثليها. ويؤدي هذا أحياناً إلى تفاوت في المعاملة بين ممثلي الدول الأجنبية في دولة ما. ومثالنا على ذلك هو قيام دولة، لأسباب خاصة بها، بتحديد النطاق الجغرافي الذي يمكن للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الأجانب التجوّل ضمنه دون تمييز بينهم، ثم قيام دولة أخرى بمعاملتها بالمثل وفرض قيود جغرافية على ممثليها لديها دون سواهم تحد من حرية تنقلهم، مخلة بذلك بمبدأ المساواة ومسببة في الوقت ذاته بلبلة وإرباكاً لأجهزتها الداخلية كأجهزة البوليس والمحاكم التي عليها أن تتأكد في كل مرة من انتماء الموظف الدبلوماسي أو القنصلي إلى الدول التي يحق أو لا يحق لممثليها التجول خارج المنطقة المحددة.

وتخوفاً من إساءة التطبيق، ولما قد يحمله مبدأ المعاملة بالمثل من تهديد ينسف جميع المبادئ التي تضمنتها الاتفاقية عن طريق اللجوء إلى تضييق أحكامها وحتى إلغائها، فإن المبدأ قد واجه معارضة شديدة. فالإخلال بأحكام الاتفاقية من قبل إحدى الدول يجب أن لا يقابل بإخلال مماثل من قبل الدول الأخرى وإنما باللجوء

إلى الطرق الدبلوماسية. فلنفرض مثلاً أن دولة ما أخلت بحرمة الدور الدبلوماسية أو القنصلية العائدة لإحدى الدول وبحرمة العاملين فيها، ففي هذه الحالة ينبغي للدولة المتضررة عدم ارتكاب الخطأ عينه والمسّ بحرمة بعثات الدولة المسيئة وإنما اللجوء إلى طرق يقرها القانون الدولي بهدف فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية كالمفاوضات والوساطة والتحكيم واللجوء إلى محكمة العدل الدولية[1]،ذلك لإصلاح الوضع الشاذ والحصول على تعويض معنوي أو مادي مناسب وهذا ما يعرف بالقانون الدولي بمبدأ Pacta Sunt Servanda (قدسية الاتفاق والوفاء بالعهد)[2].

أن تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل بوجهه السلبي كما نصّت عليه الفقرة (أ) من القسم الثاني من المادة /72/ والذي لم تعتبره إخلالاً بمبدأ عدم

(1) فالولايات المتحدة مثلاً لجأت إلى محكمة العدل الدولية واستصدرت حكماً منها في 1980/5/24 حول خرق إيران لاتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية ولمبادئ القانون الدولي عندما احتلت السفارة الأميركية في طهران واحتجزت موظفيها الدبلوماسيين والقنصليين كرهائن في 1979/11/4. كما قبلت بوساطة دول عدة بينها الجزائر التي تمكنت من إطلاق سراح الرهائن في 1980/1/20 بعد 444 يوماً من احتجازهم.

(2) وخلافاً للوجه الإيجابي، فإن الوجه السلبي لمبدأ المعاملة بالمثل يتعارض مع مبدأ عدم التمييز، على الرغم من أن دولاً عدة تتمسك به ولا ترى فيه أي تعارض، ففي عام 1939 مثلاً أعلم السفير الأميركي في موسكو وزارة الخارجية الأميركية بقيام السلطات السوفيتية بتفتيش حقائب الموظفين القنصليين الأميركيين العاملين في أراضيها على الرغم من حملهم جوازات سفر دبلوماسية وحيازتهم لتأشيرات دبلوماسية سوفياتية. فما كان من السلطات الأميركية إلا أن أوحت للدوائر الأميركية الجمركية بتفتيش حقائب نائب القنصل السوفياتي في واشنطن، مما دفع بالسفير السوفيتي إلى الاحتجاج على هذه المعاملة معتبراً أنها تخل بمبدأ عدم التمييز طالما أن إجراءات التفتيش لا تشمل جميع الموظفين القنصليين العاملين في واشنطن كما هو الوضع في الاتحاد السوفيتي. إلا أن الخارجية الأميركية اعتبرت أن عملها هذا ما هو إلاّ تطبيق لمبدأ المعاملة بالمثل الذي تعتمده دون تمييز بين الدول، وأن هناك عدداً من القناصل الأجانب يخضعون للتفتيش وحتى لدفع رسوم جمركية.

التمييز، يجب أن يحصر بأحكام الاتفاقية المتعلقة بالامتيازات الثانوية التي تقوم في جوهرها على المجاملة الدولية كالإعفاءات الجمركية والضرائبية وما شابهها، دون أن يتخطاها إلى تلك الحصانات والامتيازات الرئيسية القائمة على قواعد دولية ثابتة كحرمة البعثة وسلامة موظفيها وحرمة الوثائق القنصلية والأرشيف... كما يجب في مطلق الأحوال أن يبقى هذا التطبيق ضمن حدود معينة لا يتجاوزها ليشكل عملاً انتقامياً Reprisal مما يؤدي إلى خرق قواعد الاتفاقية والإخلال بالغاية التي وجدت من أجلها.

2 - الوجه الإيجابي لمبدأ المعاملة بالمثل:

قد تتبادل دولتان أو أكثر منح بعثاتهما وموظفيهما امتيازات تفوق الامتيازات المحددة في اتفاقية ڤيينا نتيجة اتفاق بينهما أو عملاً بعرف محلي أو بسبب صلات صداقة أو جوار أو علاقة سياسية أو اقتصادية، ولا يعتبر عملهما هذا إخلالاً بمبدأ عدم التمييز في المعاملة[1] ما دامتا تطبقان الأحكام التي وردت في الاتفاقية والامتيازات التي تضمنتها على بعثات جميع الدول بالتساوي، إذ لا يمكن الحد من حرية الدول في منح بعض الدول، لأسباب خاصة تربطها بها، امتيازات أفضل من تلك التي نصت عليها اتفاقية ڤيينا القنصلية (أو الدبلوماسية)، وليس للدول الأخرى أن تطالب بمنحها امتيازات مماثلة إلاّ إذا وجد بينها التزام دولي يقضي بمنحها معاملة الدولة الأكثر رعاية Most - Favored Nation Treatment. كوجود معاهدة تتضمن شرط الدولة الأكثر رعاية Most - Favored Nation Clause أو تبلور عرف إقليمي يقضي بذلك.

---

(1) وهذا ما أقرته الفقرة (ب) من القسم الثاني من المادة /72/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية والفقرة المماثلة لها من المادة /47/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

القسم الثاني

البروتوكولان الاختياريان

الملحقان باتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية

واجهت مؤتمري ڤيينا الدبلوماسي والقنصلي مسألتان انقسم رأي المؤتمرين بشأنهما فلم يتمكنوا من الوصول إلى قرار بإدراجهما في صلب الاتفاقيتين أو إلى صرف النظر عنهما كلياً، وكان الحل في إدراج كل منهما في بروتوكول إختياري ألحق بكل من الاتفاقيتين بحيث يمكن لكل دولة طرف في الاتفاقية الملحق بها، الانضمام إليه إن شاءت. ويتعلق البروتوكول الأول بمسألة اكتساب الموظف القنصلي جنسية الدولة المضيفة، ويعالج الثاني كيفية تسوية المنازعات التي قد تبرز عند تنفيذ أحكام الاتفاقية.

أولاً: بروتوكول اكتساب الجنسية

الموظف الدبلوماسي أو القنصلي، كما هو معلوم، ينتقل من دولة إلى أخرى. وقد يخدم في دول تمنح جنسيتها بشكل تلقائي لجميع المولودين فوق أراضيها، فينجم عن ذلك في بعض الأحيان احتساب أحد أولاده لجنسية هذه الدولة واكتساب ولد آخر لجنسية دولة أخرى. وقد يبقى الوضع مقبولاً إذا كانت دولته تعتمد رابطة الأرض نظاماً لمنح جنسيتها، أما إذا كانت تطبق نظام رابطة الدم فعندها يصبح الولد مزدوج الجنسية. كذلك قد تكتسب الموظفة الدبلوماسية أو القنصلية جنسية الدولة المضيفة بزواجها من أحد مواطني هذه الدولة إذا كانت هذه الدولة المضيفة تمنح جنسيتها بشكل تلقائي للمرأة المتزوجة من

أحد رعاياها، مما يخلق متاعب وظيفية لها.ولتحاشي هذه النتائج أدرجت لجنة القانون الدولي في مشروعيها الدبلوماسي والقنصلي، نصّاً يحول دون هذا الاكتساب التلقائي للجنسية[1]. إلا أن كلاً من مؤتمري فيينا قرَّر، بعد جدل ، عدم إدراج الموضوع في صلب الاتفاقية، ولكن في بروتوكول اختياري يلحق بها.

1 - مضمون البروتوكول:

يتضمن البروتوكول الاختياري المتعلق بالجنسية والملحق باتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية[2] من مقدمة تؤكد رغبة الأطراف فيه في التوصّل إلى قواعد ترعى مسألة اكتساب الجنسية، ومن سبع مواد. وجاء نص المواد 3 - 7 مماثلاً للمواد 74 - 79 من الاتفاقية القنصلية وهي تتعلق بالتوقيع على البروتوكول وتصديقه والانضمام إليه ووضعه موضع التنفيذ وتبليغ ذلك إلى الدول الأطراف في الاتفاقية من قبل الأمين العام للأمم المتحدة وتعداد اللغات الرسمية التي وضع فيها. وتضمّنت المادة الثانية من البروتوكول نصّاً مشابهاً لنص المادة /52/ من مشروع لجنة القانون الدولي، إذ نصّت على أن «لا يكتسب موظفو البعثة القنصلية من غير مواطني الدولة المضيفة، وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم جنسية الدولة المضيفة لمجرد تطبيق أحكام قانونها (عليهم)» ويفهم بموظفي البعثة القنصلية، كما حدد في المادة الأولى من البروتوكول الموظفون القنصليون والموظفون الإداريون والفنيون وخدم البعثة[3].

---

(1) المادة /35/ من مشروع الاتفاقية الدبلوماسية، والمادة /52/ من مشروع الاتفاقية القنصلية، اللذين أعدتهما لجنة القانون الدولي.

(2) وهو مطابق بمواجه وصياغته للبروتوكول الملحق باتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية.

(3) أحالة المادة الأولى من البروتوكول على التعريف الذي نصّت عليه المادة الأولى من الاتفاقية لتحديد هؤلاء الموظفين.

أما الأهداف التي تم وضع البروتوكول من أجلها فهي:

أ - الحؤول دون الإكتساب التلقائي لجنسية الدولة المضيفة:

1 - لطفل يولد في أراضي هذه الدولة من أبوين من أعضاء إحدى البعثات القنصلية ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة، متى كانت هذه الدولة تمنح جنسيتها آلياً للمولودين في أراضيها.

2 - لإمرأة عضو في البعثة القنصلية عند زواجها من أحد مواطني الدولة المضيفة[1].

ب - للحؤول دون اكتساب جنسية الدولة المضيفة مجدداً لأحد أعضاء البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته ممن كان يحمل هذه الجنسية سابقاً وذلك عند إقامته في أراضيها مدة تعتبرها قوانينها كافية لإعادة الجنسية إليه بصورة آلية[2].

2 - الدول الأطراف في البروتوكول:

عملاً بالمادة السادسة منه، دخل البروتوكول حيز التنفيذ في

---

(1) لا يحول البروتوكول دون اكتساب ابنة أحد موظفي البعثة جنسية الدولة المضيفة عند زواجها من أحد مواطني هذه الدولة لخروجها بزواجها هذا من أسرته والتحاقها بأسرة جديدة.

(2) ان المادة الأولى من الاتفاقية الدولية المتعلقة بجنسية المرأة المتزوجة والتي عقدت عام 1957 تنص على أن زواج المرأة من أجنبي أو فسخ زواجها منه أو تغيير جنسية الزوج، لا يؤدي إلى تغيير آلي في جنسيتها. وهذا النص العام يطبق بالنسبة للدول الأطراف في هذه الاتفاقية على جميع النساء وبينهنّ الموظفات القنصليات.

1967/3/19 وهو تاريخ وضع اتفاقية ڤيينا موضع التنفيذ[1]. وحتى 1981/12/31 صدّقت عليه 10 دول وانضمت إليه 23 دولة. وهناك دول وقعت على هذا البروتوكول دون أن تصدق عليه[2].

ثانياً: بروتوكول التسوية الإلزامية للمنازعات

عادة ما تتضمن المعاهدات مواد تتعلق بكيفية تسوية المنازعات التي قد تنشب عند تنفيذ أحكامها أو تفسيرها. ويتم ذلك بإتباع الطرق الدبلوماسية من مفاوضة ووساطة وتوفيق وتحقيق، أو اللجوء إلى التحكيم أو القضاء الدولي. ومما لا شك فيه أن تضمين المعاهدات مثل هذه المواد أمر ضروري لتحقيق فاعلية تنفيذها إذ أن مبادئ السيادة تحول دون عرض المنازعات على التحكيم أو على القضاء الدولي دون موافقة الدول الأطراف فيها[3]. ولاقى اقتراح بعض الدول

---

(1) وسجل في الأمانة العامة للأمم المتحدة في 1967/6/8 برقم 8639، ونشر في مجموعة معاهدات الأمم المتحدة U.N.T.S. الجزء 596، ص 469.

(2) إن قلّة عدد الدول التي صدّقت على هذا البروتوكول أو انضمت إليه يدفع إلى التساؤل عن الفائدة من وجوده لا سيما أن الدول التي عارضت أصلاً إدراج أحكامه في صلب الاتفاقية الملحق بها، امتنعت عن الانضمام إليه وهي في غالبيتها من الدول التي تعتمد رابطة مكان الولادة في قوانينها المتعلقة بالجنسية، علماً بأن البروتوكول وضع أساساً للحؤول دون تطبيق قوانينها على أعضاء البعثات القنصلية العاملين في أراضيها وأفراد عائلاتهم.

(3) المادة /36/ من نظام محكمة العدل الدولية تنص على ما يلي:1 - تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التي يعرضها عليها المتقاضون، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة في ميثاق الأمم المتحدة أو في المعاهدات والاتفاقات المعمول بها. 2 - للدول التي هي أطراف في هذا النظام الأساسي أن تصرح في أي وقت بأنها، بتصريحها ذا ودون حاجة إلى اتفاق خاص، تقر للمحكمة بولايتها الجبرية في النظر في جميع المنازعات القانونية التي تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلق بالمسائل الآتية: أ - تفسير معاهدة من المعاهدات. ب - أية مسألة من مسائل القانون الدولي. 3 - يجوز أن تصدر التصريحات المشار إليها آنفاً دون قيد أو شرط،=

إدراج نص خاص في صلب بعض الاتفاقيات الدولية الجماعية يقر بالولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية، معارضة شديدة من دول أخرى رأت فيه انتقاصاً من سيادتها ما أدى إلى اعتماد حل وسط ،قضى بوضع بروتوكول اختياري يلحق بهذه الاتفاقيات ويحدد الطرق الإلزامية التي يتوجب على أطرافه إتباعها لحل منازعاتهم الناشئة عن تفسير أحكام الاتفاقية الملحق بها أو تنفيذها[1].

ولاقت في مؤتمر ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، المادة /45/ من مشروع الاتفاقية الدبلوماسية التي أعدتها لجنة القانون الدولي[2] والتي أقرّت بالولاية الإلزامية لمحكمة العدل

= أو أن تعلق على شرط التبادل من جانب عدة دول معينة بذاتها، أو أن تقيد بمدة معينة...».
ويتضح من هذا النص أن ولاية المحكمة اختيارية أصلاً تشترط موافقة الدول المتنازعة على رفع القضية موضوع النزاع إليها. إلاّ ان هذه الولاية قد تصبح إلزامية مع إقرار الدول بذلك عن طريق إعلان قبولها المسبق بصلاحية المحكمة للنظر في المنازعات التي قد تنشأ بينها وبين دول أخرى أعلنت التزامها المماثل بالولاية الإلزامية للمحكمة، بالنسبة إلى تفسير أحكام معاهدة من المعاهدات أو غيرها من مسائل القانون الدولي، ولها أن تقيّد قبولها لهذه الولاية الإلزامية بشروط تحددها كشرط المعاملة بالمثل وتحديد المدة الخ... ولقد لجأت بعض الدول إلى فرض شروط من نوع خاص حدت من قبولها للولاية الجبرية للمحكمة، كالولايات المتحدة الأميركية التي فرضت في العديد من معاهداتها مع الدول الأخرى شرطاً عرف بتعديل كونالي Connally Amendment إستثنيت بموجبه من ولاية المحكمة الجبرية، المنازعات المتعلقة بمسائل ترى الولايات المتحدة أنها تقع ضمن اختصاصها الوطني.

(1) إن بعض الاتفاقيات قد أقرت بالولاية الإلزامية للمحكمة في نص ورد في متنها كالمادة 56 من الاتفاقية القنصلية الأوروبية لعام 1967. ونصت المادة /34/ من مشروع فريق هارفارد القنصلي على الاختصاص الالزامي للمحكمة الدائمة للعدل. وتضمنت معاهدات الصداقة والتجارة والملاحة التي عقدتها الولايات المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية نصاً أقر بالولاية الالزامية لمحكمة العدل الدولية.

(2) ونصت هذه المادة من المشروع على ما يلي: «إن كل نزاع بين الدول ينجم عن تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها ولا يمكن حله بالطرق الدبلوماسية، يحال إلى التوفيق أو التحكيم، وفي حال الفشل إلى محكمة العدل الدولية بناء على طلب أحد الأطراف فيه».

الدولية، معارضة شديدة أدّت إلى استبدالها ببروتوكول اختياري ألحق بالاتفاقية، ما دفع اللجنة إلى تحاشي إدراج مادة مشابهة في مشروع الاتفاقية القنصلية. إلا أن المؤتمر القنصلي فوجئ باقتراح تقدمت به الولايات المتحدة الأميركية. لإضافة مادة جديدة تحت رقم 72 إلى مشروع لجنة القانون الدولي تنص على ما يلي: «يجب إحالة كل نزاع ينجم عن تفسير الاتفاقية أو تطبيقها إلى محكمة العدل الدولية بناء على طلب أي طرف فيه إلاّ إذا تم الاتفاق على طريقة بديلة لتسويته». وأثار الاقتراح الأميركي مناقشة حامية وعارضته دول عدة ما أدى في النهاية إلى سقوطه ووضع بروتوكول اختياري ألحق بالاتفاقية وجاء مطابقاً في مواده وأحكامه وصياغته للبروتوكول المماثل الملحق باتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية.

1 - مضمون البروتوكول:

يتألف البروتوكول من مقدمة تؤكد رغبة الأطراف في اللجوء إلى محكمة العدل الدولية لحل المنازعات التي قد تنجم عن تنفيذ الاتفاقية أو تفسير أحكامها، والقبول بولايتها الجبرية. ومن 10 مواد، حددت المادة الأولى منها مبدأ القبول بهذه الولاية الجبرية، وفصلت المادتان 2 و3 الطرق البديلة التي يمكن الفرقاء اللجوء إليها لحل منازعاتهم.

ويمكن في ضوء أحكام هذه المواد، تحديد طرق حل المنازعات التي قد تنجم عن تفسير أحكام الاتفاقية أو تنفيذها كالآتي:

أ - الطريقة الرئيسية: لكل دولة طرف في النزاع حق مراجعة المحكمة الدولية للنظر فيه (المادة الأولى).

ب - الطرق البديلة: يمكن للفرقاء الاتفاق على طرق بديلة بدلاً من اللجوء إلى المحكمة الدولية وهي:

1 - اللجوء إلى محكمة تحكيمية خلال فترة شهرين من إبلاغ أحدهم الطرف الآخر اعتقاده بوجود نزاع حول مسألة ما تتعلق بالاتفاقية (المادة الثانية).

2 - الاتفاق على إجراءات توفيقية Conciliation Procedures عن طريق اختيار لجنة توفيقية خلال شهرين من إبلاغ أحدهم الطرف الآخر اعتقاده بوجود نزاع، وعلى اللجنة إصدار توصياتها خلال خمسة أشهر من تسميتها.

ولا تعتبر هذه الطرق البديلة، طرقاً إلزامية، على الفرقاء اللجوء إليها حكماً قبل أن يحق لأي منهم الرجوع إلى المحكمة الدولية، فهي لا تحول دون هذا الرجوع إلا في الحالتين التاليتين وخلال فترة محددة:

أ - إذا توافق الفريقان على اللجوء إلى التحكيم أو التوفيق، أو إذا اقترح أحدهما على الآخر اللجوء إلى ذلك وأعلن الأخير استعداده للنظر في الاقتراح، فعندها يمتنع على أي منهما اللجوء إلى المحكمة الدولية إلاّ بعد انقضاء شهرين، على اتفاقهما أو على اقتراح الأول وإعلان الثاني استعداده للنظر في الاقتراح، دون مباشرة اجراءات التحكيم أو التوفيق.

ب - إذا مضت فترة خمسة أشهر على تسمية اللجنة التوفيقية، في حال اللجوء إلى التوفيق، دون أن تصدر توصياتها،

أو إذا امتنع أحد الفريقين أو كلاهما عن قبول هذه التوصيات خلال شهرين من صدورها.

كما سمحت المادة الرابعة من البروتوكول لأطرافه ولأطراف الاتفاقية ولأطراف البروتوكول المتعلق باكتساب الجنسية، إعلان قبولهم بشمول أحكامه المنازعات المتعلقة بتفسير أحكام بروتوكول الجنسية أو تنفيذها.

أما المواد 5 - 10 من البروتوكول فتناولت بالتتابع مسائل توقيعه والتصديق عليه والانضمام إلى أحكامه ووضعه موضع التنفيذ وإبلاغ هذه الإجراءات إلى الدول الأعضاء في الاتفاقية من قبل الأمين العام للأمم المتحدة، وتعداد اللغات التي وضع بها. وهي مواد مطابقة للمواد 74 - 79 من الاتفاقية القنصلية الملحق بها.

ت - الدول الأطراف في البروتوكول

عملاً بالمادة الثامنة منه دخل هذا البروتوكول حيّز التنفيذ في 1967/3/19 وهو تاريخ وضع اتفاقية فيينا موضع التنفيذ.

الفصل الثاني

الاتفاقيات والمعاهدات القنصلية

المعاهدات والاتفاقيات الدولية نوعان: عامة أو شارعة – Traité Loi وخاصة أو تعاقدية Traité Contrat. ولا فارق بين النوعين من ناحية الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توفرها لصحة انعقادها، إنما الفارق بينهما هو في كون الأولى متعددة الأطراف تنشئ «قواعد قانونية عامة تصبح مصدراً للحقوق والالتزامات في الأسرة الدولية»، وفي كون الثانية ثنائية الأطراف «تنتج مراكز قانونية خاصة بالدول المتعاقدة ولا تتناول إلا جانباً محدوداً من العلاقات الدولية»[1]. وما دام كل مرجع قانوني تعود إليه السلطة

(1) اعتبرت المادة (38/أ) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، الاتفاقيات الدولية International Conventions، العامة والخاصة التي تضع قواعد معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة، مصدراً رئيساً من مصادر القانون الدولي. والاتفاقيات الدولية لا تختلف عن المعاهدات لا شكلاً ولا مضموناً وإن كانت الأطراف في الأولى، وفي الغالب، متعددة بينما هي في الثانية ثنائية. وعرّفت المادة (2/أ) من اتفاقية ڤيينا لقانون المعاهدات المعاهدة بأنها «الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي سواء أتضمنته وثيقة واحدة أم وثيقتان متصلتان أو أكثر، ومهما تكن تسميته=

المختصة، قضائية أم إدارية، لدى تطبيقها لعلاقة قانونية دولية أو تفسيرها لأحكامها، يعتبر مصدراً من مصادر القانون الدولي، فإن المعاهدات بنوعيها العام والخاص تعتبر مصدراً من مصادر هذا القانون شرط تضمّنها قواعد قانونية، وهذا ما نصّت عليه المادة (38/أ) من نظام محكمة العدل الدولية.

وفي حقل القانون القنصلي تعتبر المعاهدات والاتفاقيات القنصلية، سواءً أكانت جماعية دولية أم إقليمية، وسواءً أكانت ثنائية مكوّنة من معاهدة قنصلية صرف أم من معاهدة تتضمن أحكاماً قنصلية، مصدراً للحقوق والالتزامات في حقل العلاقات القنصلية التي تتضمن قواعد قانونية تلزم الأطراف. وما يزيد من أهمية المعاهدات الثنائية كمصدر من مصادر القانون القنصلي، التوسّع في تطبيق أحكامها نظراً لامتداد آثارها إلى أطراف أخرى غير فرقائها الأصليين، ممن تربطهم بهؤلاء الفرقاء معاهدات تتضمن بنداً يعرف بشرط الدولة الأكثر رعاية.

= الخاصة». أن للمعاهدات مفهومين: مفهوماً واسعاً يرى في المعاهدة كل اتفاق بين أشخاص القانون الدولي مهما يكن الشكل الذي وضع فيه، ومفهوماً ضيقاً يرى في المعاهدة كل اتفاق مكتوب تتبع في عقده، عادة، إجراءات خاصة ينص عليها دستور كل دولة. وعلى الرغم من هذين المفهومين ومن تعدد تسميات المعاهدات فإن عناصرها الأساسية واحدة وهي: 1 – وجود وثيقة مكتوبة تميّز المعاهدة عن الاتفاق بمفهومه الواسع الذي قد يكون شفوياً أو مكتوباً. 2 – انعقادها بين أشخاص القانون الدولي من دول ومنظمات دولية مما يميّزها عن الاتفاقات المكتوبة الخاصة التي يعقدها الأفراد. 3 – إنشاؤها لحقوق وواجبات قانونية متبادلة بين أطرافها. وفي هذا تمييز لها عن الإعلانات التي ترتب موجبات أخلاقية لا قانونية كالإعلان الدولي لحقوق الإنسان. 4 – خضوعها لقواعد القانون الدولي. وبهذا تختلف عن الاتفاقات التي تعقدها الدول في إطار القانون الخاص كاتفاقات شراء العقارات لبعثاتها أو استئجارها أو شراء الأطعمة. عاصم جابر،الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 200 وما يليها.

ويتبادر إلى الذهن سؤال مهم عن مدى تأثير اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية كمعاهدة شارعة في الاتفاقيات والمعاهدات القنصلية السابقة لها، خصوصاً عند تعارض أحكامها مع أحكام هذه الاتفاقيات والمعاهدات، وعن مدى إفساحها في المجال لعقد اتفاقيات ومعاهدات قنصلية لاحقة لها.

القسم الأول

العلاقة بين اتفاقية ڤيينا والاتفاقات الأخرى

نصّت المادة /73/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية على:

1 - لا تؤثر أحكام هذه الاتفاقية في الاتفاقات الدولية International Agreements الأخرى المعمول بها بين الدول الأطراف في هذه الاتفاقية.

2 - ليس في هذه الاتفاقية ما يحول دون عقد اتفاقات بين الدول لتأكيد أو إكمال أو تطوير أحكامها أو توسيع حقل تطبيقها .

ويتبيّن أن هذه المادة قد حدَّدت العلاقة بين اتفاقية ڤيينا القنصلية والاتفاقات السابقة لها، من جهة، وبين الاتفاقية والاتفاقات اللاحقة لها من جهة أخرى.

أولاً: العلاقة بين اتفاقية فيينا القنصلية والاتفاقات السابقة

عملياً وواقعياً، تبرز العلاقة بين اتفاقية فيينا القنصلية والاتفاقات السابقة لها في ثلاث حالات:

1 - التوافق بين أحكام الاتفاقيتين، وهذا يسمح بتطبيقهما دون إشكال.

2 - إقرار الاتفاقات السابقة أحكاماً أكثر رعاية من أحكام اتفاقية فيينا وهذا يسمح بتطبيق الاتفاقات السابقة دون جدال.

3 - إقرار اتفاقية فيينا أحكاماً أكثر رعاية من الاتفاقات السابقة. والحل الأفضل هنا هو، الحل الذي اعتمدته وزارة الخارجية الأميركية في عام 1968 في ردها على استفسار السفارة البريطانية في واشنطن عن مدى موافقتها على تبادل المعاملة بالمثل مع بريطانيا من أجل تطبيق أحكام اتفاقية فيينا القنصلية التي تعتبر أكثر رعاية من تلك التي تضمنتها المعاهدة القنصلية بين البلدين لعام 1951. وقد فرقت الخارجية الأميركية عند تفسيرها للفقرة الأولى من المادة /73/ من اتفاقية فيينا القنصلية بين حالتين: حالة وجود تعارض مباشر بين أحكام الاتفاقية وأحكام المعاهدة، وحالة عدم وجود هذا التعارض. ففي الحالة الأولى تطبق أحكام المعاهدة وفي الثانية يمكن تطبيق أحكام الاتفاقية الأكثر رعاية.

ثانياً: العلاقة بين اتفاقية ڤيينا والاتفاقات اللاحقة

لم تتطرق المادة /73/ المتعلقة بعقد معاهدة لاحقة بين طرفين أو أكثر من الأطراف في اتفاقية ڤيينا تتعارض بعض أحكامها مباشرة مع أحكام الاتفاقية، بدلاً من أن تكون مؤكدة لها ومكملة لأحكامها. والحل في هذه الحالة عبر تطبيق أحكام المادة /30/ من اتفاقية ڤيينا لقانون المعاهدات المعقودة في 23 أيار / مايو 1969 والتي نصّت على:

«1 - مع مراعاة ما جاء في المادة /103/ من ميثاق الأمم المتحدة، فإن حقوق والتزامات الدول الأطراف في معاهدة متتابعة تتعلق بموضوع واحد تتحدد وفق الفقرات التالية:

أ - عندما تنص معاهدة على أنها خاضعة لأحكام معاهدة سابقة أو لاحقة، أو على أنها لا ينبغي أن تعتبر غير متلائمة مع مثل هذه المعاهدة، فإن أحكام هذه المعاهدة الأخرى هي التي تسود.

ب - عندما يكون كل الأطراف في المعاهدة السابقة أطرافاً كذلك في المعاهدة اللاحقة، دون أن تكون المعاهدة السابقة قد انتهت أو أن أحكامها قد علقت طبقاً للمادة 59، فإن المعاهدة السابقة لا تطبق إلا بمقدار ما تكون أحكامها متلائمة مع أحكام المعاهدة اللاحقة.

ت - عندما لا يكون جميع أطراف المعاهدة السابقة أطرافاً في المعاهدة اللاحقة تطبق القاعدتان التاليتان:

1 - في العلاقة بين الدول الأطراف في المعاهدتين تطبق القاعدة الواردة في الفقرة /3/.

2 - في العلاقة بين دولة طرف في المعاهدتين ودولة طرف في إحداهما فقط، تحكم المعاهدة المشتركة بين الطرفين حقوقهما والتزاماتهما المتبادلة.

2 - ليس في حكم الفقرة /4/ ما يخل بالمادة /41/...».

وبالتالي إن المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية ڤيينا هي التي تسود مهما تعارضت أحكامها مع أحكام هذه الاتفاقية، إلا إذا تضمّنت نصّاً يخضعها لأحكام الاتفاقية[1].

(1) ليس من الضروري، عند قيام بعض الدول الأطراف في اتفاقية ڤيينا بعقد معاهدات ثنائية لاحقة لها، تبليغ الدول الأعضاء الأخرى بذلك ما دامت المادة /41/ من اتفاقية ڤيينا لقانون المعاهدات تنص في قسمها الثاني على إعفاء فرقاء الاتفاقية الجماعية من هذا التبليغ إذا تضمّنت نصّاً يجيز لهم عقد مثل هذه المعاهدات، كما هو الحال في اتفاقية ڤيينا القنصلية وفقاً للمادة /73/ منها.

القسم الثاني

شرط الدولة الأكثر رعاية

اعتبرت لجنة القانون الدولي شرط الدولة الأكثر رعاية وسيلة فاعلة لتحقيق المساواة بين الدول[1]، والهدف من تحديد محكمة العدل الدولية إدراج هذا الشرط في المعاهدات «إقامة المساواة الأساسية بين الدول دون تمييز بينها». وعرّفت لجنة القانون الدولي الشرط في المادة الرابعة من مشروعها المتعلق بتقنين قواعد شرط الدولة الأكثر رعاية[2] على الشكل الآتي: «شرط الدولة الأكثر رعاية هو شرط تتضمنه معاهدة ما وتقوم بموجبه إحدى الدول بمنح دولة أخرى معاملة الدولة الأكثر رعاية في مجال متفق عليه من مجالات العلاقات بينها».

أما معاملة الدولة الأكثر رعاية Most - Favoured - Nation Treatment فعرّفتها في المادة الخامسة من مشروعها بأنها «معاملة

---

(1) البند الأهم والأكثر استعمالاً في المعاهدات هو «شرط الدولة الأكثر رعاية» حيث تتعهد كل من الدولتين المتعاقدتين بأن تقوم بمعاملة الدولة الأخرى أو رعاياها معاملة لا تقل رعاية عن تلك التي تقدمها أو ستقدمها لأية دولة ثالثة في مختلف الحقول، أو في حقول معينة تحددها المعاهدة المعقودة بينهما. ويؤدي هذا إلى تعميم أحكام معاهدة معينة على أطراف معاهدة أخرى، ما يزيد من أهمية المعاهدات الثنائية كمصدر من مصادر القانون نظراً لتزايد عدد المستفيدين من أحكامها.

(2) منذ عام 1967 باشرت لجنة القانون الدولي محاولتها تقنين شرط الدولة الأكثر رعاية وقد أوصت الجمعية العامة للأمم المتحدة اللجنة بقرارها رقم 2400، تاريخ 1968/12/11، بمواصلة جهودها في هذا المجال وكررت التوصية في جميع دوراتها اللاحقة. وتناولت اللجنة في عدد من تقاريرها السنوية المراحل التي قطعتها في عملها في هذا المجال.

تقدمها الدولة المانحة إلى الدولة المستفيدة أو إلى أشخاص أو أشياء تربطها بهذه الأخيرة علاقة ما، لا تقل رعاية عن المعاملة التي تمنحها لدولة ثالثة أو لأشخاص أو لأشياء تربطها بهذه الدولة الثالثة العلاقة عينها».

ومن هذين التعريفين، يتبيّن أن شرط الدولة الأكثر رعاية لا يقتصر على منح معاملة الدولة الأكثر رعاية للدول، كالمعاملة المتعلقة ببعثاتها الدبلوماسية والقنصلية، وإنما يشمل الأشخاص الذين تربطهم بهذه الدول علاقة الجنسية والأشياء، كالسفن والطائرات والبضائع، التي تربطها بها علاقة مكان التسجيل أو المصدر.

أولاً: أشكال الشرط

ثمة معايير لتحديد شكل شرط الدولة الأكثر رعاية ومن بينها:

1 - معيار الشمولية، يعني وجود شرط مطلق أو خاص. فالشرط المطلق هو الذي تتعدد الحقول والمجالات فيه. وغالباً ما يتم ذلك بين الدول المتجاورة أو المنتمية إلى قومية واحدة. أما الشرط المحدود فيقتصر على حقل معين ترعاه معاهدة بين دولتين كالمعاهدات التجارية أو القنصلية، وقد يحصر مفعول الشرط في بعض جوانب المعاهدة دون سواها فيعتبر عندها شرطاً خاصاً.

2 - معيار الصياغة يعني وجود شرط إيجابي وآخر سلبي.، ينص الشرط الايجابي على منح دولة ما معاملة الدولة الأكثر رعاية لدولة أخرى، بينما ينص الشرط السلبي على عدم معاملة دولة ما لدولة أخرى معاملة تقل رعاية عن معاملتها لدولة ثالثة.

3 - معيار تبادل المفاعيل يعني وجود شرط متبادل وشرط من جانب واحد Unilateral [1].

4 - معيار العمل القانوني الذي يبرز من خلاله وجود شرط تعاهدي وشرط غير تعاهدي. ويقصد بالشرط التعاهدي ما يرد ضمن معاهدة، وهو الشكل الغالب والأساسي. إلا أن الشرط قد يرد ضمن قانون تشريعي أو إعلان أو مرسوم، ويعتبر شرطاً غير تعاهدي.

5 - معيار التنفيذ ويعني وجود شرط مطلق أي غير مشروط Unconditional وبآخر مشروط Conditional. والأخير يظهر في نص يتوقف تطبيقه على دفع الدولة المتعاقدة تعويضاً Compensation أو بدلاً، موازياً للتعويض أو البدل الذي تدفعه الدولة الثالثة المستفيدة من المعاملة الأكثر رعاية[2].

ويفترض تطبيق شرط الدولة الأكثر رعاية المشروط، الاتفاق

---

(1) والمثل على الشرط الأخير اتفاقيات الامتيازات الأجنبية في عهد الإمبراطورية العثمانية، وتوقيع دولة لا سواحل بحرية لها معاهدة مع دولة ساحلية تتضمن شرط الدولة الأكثر رعاية، تمنح فيها الدولة الثانية الدولة الأولى حقوقاً بحرية في مرافئها دون أن يكون بإمكان الأولى مبادلتها هذه الحقوق بمثيلاتها نظراً لطبيعتها الجغرافية المغلقة. إلا أن شرط الدولة الأكثر رعاية هو في غالبيته العظمى شرط متبادل يلجأ إليه كلا الفريقين المتعاقدين.

(2) وقد ظهر هذا النوع للمرة الأولى في معاهدة الصداقة والتجارة التي عقدتها الولايات المتحدة مع فرنسا في 6 شباط / فبراير 1778، ثم ظهر في غالبية المعاهدات القنصلية والتجارية خلال القرن التاسع عشر. والمثل على ذلك معاهدة الصداقة والتجارة الموقعة بين فرنسا وبوليفيا عام 1834 التي نصت في مادتها /30/ على منح معاملة الدولة الأكثر رعاية دون تعويض إذا كانت الفوائد التي تقرها تمنح للدولة الثالثة دون تعويض، ومقابل تعويض إذا كانت الفوائد تمنح مقابل ذلك.

على التعويض ومقداره قبل منح المعاملة الأكثر رعاية. وقد يكون التعويض سياسياً أو اقتصادياً مما يؤدي إلى استغلاله وإلى الإخلال بالمساواة ولا سيما أن المقابل الذي تدفعه دولة ما لدولة أخرى تربطها بها علاقات اقتصادية واسعة للحصول على معاملة أكثر رعاية لا يمكن أن يكون عادلاً إذا طولب بمثله بهدف منح معاملة مماثلة لدولة ثالثة لا تربطها بالدولة صاحبة العلاقة سوى علاقة اقتصادية محدودة[1].

ثانياً: مستلزمات التطبيق

ينبغي مراعاة عدة مسائل في تطبيق الشرط الأكثر رعاية ومن بينها :

1 - مبدأ المعاملة بالمثل - يقترن إدراج شرط الدولة الأكثر رعاية في غالبية الاتفاقيات بمبدأ المعاملة بالمثل، بحيث يتوقف تطبيق معاملة الدولة الأكثر رعاية على اعتراف الدولة المستفيدة بحق الدولة المانحة في الاستفادة من المعاملة عينها في أراضيها. وقد تقوم دولة ما بمنح دولة أخرى على أساس المعاملة بالمثل، حصانات وامتيازات قنصلية أكثر رعاية من تلك التي تمنحها لدول أخرى تربطها بها معاهدات قنصلية تتضمن شرط الدولة الأكثر رعاية. فهل يحق لهذه الدول المطالبة بمنحها

(1) لهذا تعرض الشرط المشروط هذا لانتقاد علماء القانون الدولي وتخلت عنه دول عدة، كالولايات المتحدة التي تخلت عنه في جميع معاهداتها التجارية ابتداء من عام 1923، تاريخ عقدها معاهدة الصداقة والتجارة والملاحة مع ألمانيا. وجاء ذلك نتيجة تغيّر معطيات التجارة الدولية وازدهارها وتوسع حجم المبادلات التجارية بين الدول. واليوم يندر وجود شرط الدولة الأكثر رعاية بوجهه المشروط، إلاّ أن هذا لا يعني أن الشرط المطلق لا يتطلب حداً معيناً من المستلزمات يجب توافرها من أجل تطبيقه.

الحصانات والامتيازات عينها؟بما ان منح هذه الامتيازات والحصانات قد تمّ على أساس المعاملة بالمثل فإن حق هذه الدول بالاستفادة من شرط الدولة الأكثر رعاية يتوقف على قيامها بمنح حصانات وامتيازات مماثلة لبعثات الدولة المضيفة المعتمدة لديها، أي أن تطبيق شرط الدولة الأكثر رعاية يستلزم تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل، بحيث تتبادل الدولتان منح بعثات كل منهما في أراضي الدولة الأخرى حصانات وامتيازات مماثلة

2 - حالات استثنائية فثمة حالات استثنائية تضطر معها دولة ما إلى منح دولة معينة امتيازات خاصة تفرضها ظروف معينة، جغرافية أو اقتصادية أو اجتماعية، ولا يمكن للدول التي تربطها مع هذه الدولة معاهدات تتضمن شرط الدولة الأكثر رعاية المطالبة في هذه الحالات بالحصول على امتيازات مماثلة[1].

---

(1) والمثل على ذلك قيام دولة ما بمنح الدولة المجاورة لها حق إقامة قنصلية في المناطق الحدودية لتسهيل إجراءات السفر بين الدولتين. ففي هذه الحالة ليس للدول الأخرى المطالبة بمعاملة الدولة الأكثر رعاية من أجل افتتاح قنصليات في المناطق عينها. ويعرف هذا الاستثناء باسم مواصلات المنطقة الحدودية Frontier zone traffic. وكذلك لا يطبق شرط الدولة الأكثر رعاية للحصول على معاملة مماثلة لتلك التي تمنحها دولة ساحلية لدولة داخلية Land Locked state من أجل تنظيم حقها في الوصول إلى البحر والاستفادة منه. وثمة مثال آخر يتعلق بوضع الأماكن المقدسة الإسلامية في المملكة العربية السعودية التي يحرم التجول فها على غير المسلمين، فلا يمكن للبعثات الأجنبية المعتمدة في المملكة المطالبة بمنح موظفيها من غير المسلمين حرية التجوّل في هذه الأماكن على قدم المساواة مع موظفي البعثات الإسلامية فهذا الحق بالتجوّل لا يمنح لدولة دون أخرى إنما يمنح على قدم المساواة لجميع المسلمين، لأية دولة انتموا، دون غيرهم، بسبب عوامل دينية. وتستثني بعض المعاهدات من تطبيق الشرط، المعاملة الممنوحة لدول ترتبط مع الدولة المانحة باتحاد جمركي أو اقتصادي أو تنتمي معها إلى منظمة إقليمية كالجامعة العربية، أو تلك الممنوحة تنفيذاً لاتفاق يحول دون ازدواجية الضريبة.

3 - تأثير انتهاء العمل بالمعاهدات القنصلية في شرط الدولة الأكثر رعاية ، إن انتهاء العمل بالمعاهدة التي تتضمن شرط الدولة الأكثر رعاية يلغي الشرط حكماً كما يلغي جميع الامتيازات التي نجمت عن تطبيقه. كذلك فإن إلغاء معاهدة سبق أن استفادت دولة ثالثة من امتيازات تضمنتها أحكامها تطبيقاً لشرط الدولة الأكثر رعاية، لا بد أن يؤدي إلى إلغاء هذه الامتيازات. ومن البديهي أيضاً أن لا تتمكن دولة ما من التذرع بشرط الدولة الأكثر رعاية للحصول على معاملة مميزة سبق منحها لدولة أخرى بموجب معاهدة توقف العمل بها[1].

ثالثاً: لماذا لم تتضمن اتفاقية ڤيينا شرط الدولة الأكثر رعاية

يعود عدم تطرق اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية ،وقبلها اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية،من بند ينص على شرط الدولة الأكثر رعاية، إلى أسباب حدَّدها زوريك في تقريره الثاني وهي:

1 - إن الحاجة لإدراج هذا الشرط في اتفاقية جماعية هي أقل بكثير من الحاجة لإدراجه في معاهدات ثنائية. فشرط الدولة الأكثر رعاية يهدف إلى التوسّع في تطبيق

(1) وهذا ما أقرّته محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في 27 آب / أغسطس 1952 والمتعلق بقضية الرعايا الأميركيين في المغرب حيث أكدت أنه لا يمكن للولايات المتحدة، اعتماداً على شرط الدولة الأكثر رعاية، الوارد في معاهدة السلام والصداقة مع المغرب الموقعة بتاريخ 1938/9/16، المطالبة بمنحها حقوقاً مماثلة لتلك التي أقرتها المعاهدة المغربية – البريطانية لعام 1856 والمغربية – الإسبانية لعام 1861، بسبب توقف العمل بهاتين المعاهدتين.

أحكام معاهدة ما لتشمل غير أطرافها، بينما تنتفي الحاجة إلى هذا التوسع في الاتفاقية الجماعية لكثرة عدد الدول المشتركة فيها.

2 - إن خلو عدد كثير من المعاهدات القنصلية من شرط الدولة الأكثر رعاية، يؤكد رغبة الدول في منح معاملة الدولة الأكثر رعاية لجميع الدول على قدم المساواة، وهكذا، فإن إدراج هذا الشرط في اتفاقية جماعية يتعارض مع انتفاء هذه الرغبة.

3 - إن الاتفاقية القنصلية لن تؤثر في المعاهدات القنصلية السابقة لها كما أنها لن تحول دون عقد معاهدات لاحقة، وبالتالي فإن إدراج الشرط ضمن بنودها يثير صعوبات بسبب كثرة عدد الدول المشاركة في الاتفاقية والتي قد تطالب بالاستفادة من أية معاملة أكثر رعاية قد تتضمنها المعاهدات الثنائية المتعددة مما يتناقض مع إرادة الدول.

الفصل الثالث

المصادر الدولية والداخلية

لتقنين القواعد القنصلية

إضافة إلى اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية والاتفاقيات والمعاهدات الدولية القنصلية، يستمد القانون القنصلي أحكامه من مصادر أخرى، دولية وداخلية،

القسم الأول

المصادر الدولية الأخرى

أولاً: العرف Custom

شكَّل العرف الدور الأبرز في تحديد القواعد المنظمة للعلاقات القنصلية بين الدول ، وبرزت مجموعة من القواعد الدولية القنصلية توافقت الدول على إتباعها وجرى تكريسها في تشريعاتها الداخلية أو في معاهدات ثنائية فيما بينها. وعلى العكس من القانون الدبلوماسي الذي قننت بعض قواعده العرفية في مؤتمر ڤيينا عام 1815 ومن ثم في اتفاقية ڤيينا لعام 1961، فإن القانون القنصلي ظل عرفياً على الصعيد الدولي حتى عام 1963، تاريخ عقد اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية التي جاءت تكرّس أبرز القواعد العرفية التي استقرّت عبر السنين، وتؤكد في الفقرة الأخيرة من مقدمتها «استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام هذه الاتفاقية. ولقد وردت هذه الفقرة في الاقتراحين اللذين قدما إلى اللجنة الأولى للمؤتمر وتعلقا بنص المقدمة، ولاقت تأييد المؤتمرين لها[1].

---

(1) ان قيام القواعد العرفية ومنها القواعد العرفية القنصلية تستوجب توافر عنصرين: مادي ومعنوي. ويفترض العنصر المادي وجد سابقة تتكرر، وينجم عن تكرارها تعامل مشترك والسابقة قد تكون سابقة سياسية كالسلوك الذي تبعته دولة ما في علاقاتها القنصلية مع دولة أخرى، أو سابقة قضائية ترد في حكم قضائي دولي أو داخلي في مسألة ذات طابع دولي، أو سابقة قانونية كنص يرد في قانون داخلي أو معاهدة. ولا بد لهذه السابقة من أن يتكرر اعتمادها من الدول بشكل مستمر، سواء أكان ذلك على الصعيد الإقليمي ما يؤدي إلى تبلور تعامل مشترك إقليمي أم على الصعيد الدولي ما يؤدي إلى =

إن الصعوبة الرئيسة تكمن في إثبات القاعدة العرفية بتأكيد توافر عنصريها المادي والمعنوي عن طريق إبراز إرادة أشخاص القانون الدولي العام من دول ومنظمات دولية. وتبرز إرادة الدول عبر ممارسة سلطاتها الثلاث لوظائفها، كممارسة السلطة التنفيذية للعلاقات الخارجية مع ما تتطلبه من تبادل للبعثات الدبلوماسية والقنصلية وما يرتبط بها من اعتماد أحكام وقواعد ترعى أوضاعها القانونية ووظائفها وحصاناتها وامتيازاتها وحصانات العاملين فيها وامتيازاتهم.. وكسن السلطة التشريعية قوانين ذات صفة دولية كالقوانين القنصلية... وكإصدار السلطة القضائية أحكاماً في قضايا ذات جوانب دولية. أما الهيئات الدولية كالأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة والمنظمات الإقليمية فإنها تسهم بما تقره من قواعد وتضعه من اتفاقيات وتصدره من أحكام (محكمة العدل الدولية) في إثبات قواعد العرف.

كما ان للقاعدة العرفية وجه سلبي، فهي غامضة تتصف بالعمومية وقد تثير العديد من المنازعات خلال تطبيقها. إلا أن لها وجهاً إيجابياً يتمثل في مرونتها ما يجعلها قابلة للتطور ومواكبة الحاجات الجديدة وإن كان تطورها بطيئاً لا يجاري أحياناً التطور السريع للعلاقات الدولية.

ثانياً: مصادر دولية مساعدة

وهي مبادئ القانون العامة والاجتهاد الدولي والفقه الدولي.

= بروز تعامل مشترك دولي. وهذا التعامل الذي تتوافق على اعتماده غالبية الدول على الصعيد الإقليمي أو الدولي يؤلف عرفاً إقليمياً أو دولياً بالتالي. أما العنصر المعنوي للعرف فهو ذلك الاعتقاد الراسخ عند الدول بإلزامية قواعده، واقتناعها بأنها قواعد قانونية واجبة التطبيق يفرضها التضامن الدولي الذي هو أساس العلاقات بين الدول. وفيه يكمن تفسير خضوع الدول للقواعد العرفية التي تكوّنت قبل وجودها.

1 - مبادئ القانون العامة General Principles of Law:

قد تواجه القنصل في ممارسته لأعماله مسائل لا يجد لها حلاً في أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو في القواعد العرفية أو في القوانين الداخلية والتعليمات القنصلية فيلجأ عندها لاعتماد مبادئ القانون العامة المبنية على فكرة العدالة والإنصاف. وكما تتبوأ مبادئ العدالة والإنصاف مركزاً مهماً في الحقل الداخلي فإن لها دوراً مهماً كذلك في الحقل الدولي[1].

2 - الاجتهاد الدولي:

يقوم الاجتهاد الدولي عن طريق الأحكام التي تصدرها محكمة العدل الدولية وهيئات التحكيم واللجان القضائية أو التحكيمية الثنائية الدولية، بدور مهم في تطبيق القانون القنصلي وتفسير أحكامه.

3 - الفقه الدولي:

كما يقوم الفقه الدولي بدور مهم في مجال تحليل وتقييم

---

(1) ومثال ذلك العديد من اتفاقات التحكيم التي قامت على هذه المبادئ. ولقد نادى غروسيوس منذ قرون بقانون طبيعي مستمد من مبادئ العدالة والإنصاف والأخلاق يرعى العلاقات الدولية ويؤلف قاعدة السلوك العليا التي تلتزم بها الدول، كما أقرّت الأمم المتمدنة هذه المبادئ، واعتبرتها المادة (38/ج) من نظام محكمة العدل الدولية من مصادر القانون الدولي تلجأ إليه المحكمة إذا تعذر عليها تسوية النزاع استناداً إلى أحكام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية أو قواعد العرف. وأهم هذه المبادئ تلك التي تؤلف روح كل قاعدة قانونية كمبدأ الإنصاف Equity ومبدأ العدالة Justice وقواعد المنطق Logic، وتلك التي تنظم العلاقات الدولية كمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للغير واحترام استقلال الدول، وحق الشعوب في تقرير مصيرها وحل النزاعات الدولية بالطرق السلمية، وغيرها من المبادئ التي نص عليها ميثاق الأمم المتحدة، بالإضافة إلى مبادئ قانونية تتعلق بالقانون الخاص.

ونقد المبادئ والقواعد التي يرتكز عليها القانون القنصلي ممهداً الطريق أمام وضع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية أو تعديلها. وكثيراً ما يلجأ الموظف القنصلي إلى مؤلفات فقهاء القانون الدولي ومقالاتهم المنشورة في الدوريات الدولية القانونية للإطلاع على آرائهم واجتهاداتهم في تفسير القواعد القنصلية مع مراعاة الحيطة في الأخذ بها نظراً لتأثر هؤلاء الفقهاء بالنزعات السياسية والقومية.

القسم الثاني

مصادر القانون الداخلية

يقوم القانون الداخلي للدولة الموفدة والدولة المضيفة، بتحديد الإطار الذي تقوم المؤسسة القنصلية بممارسة وظائفها ضمنه. وتقوم الدول بإصدار التشريعات الداخلية القنصلية التي تحدد الوضع القانوني للقناصل الأجانب العاملين في أراضيها ومباشرتهم لوظائفهم وعلاقاتهم مع مؤسساتها الداخلية وحصاناتهم وامتيازاتهم، كما تحدد قواعد تنظيم سلكها الخارجي ومؤسساتها القنصلية العاملة في الخارج. كما تقوم الدول بإصدار التعاميم والتعليمات القنصلية التي توضح وتوحِّد طرق ممارسة القناصل لوظائفهم. ويرجع القناصل إلى قواعد القانون الداخلي للدولة الموفدة والدولة المضيفة لدى ممارستهم للعديد من مهامهم ومن أجل تحديد حقوقهم وواجباتهم.

أولاً: المصادر التشريعية

من المعروف أن للقانون مفهومين: مفهوماً مادياً يعتبر كل قاعدة حقوقية عامة وإلزامية قانوناً بقطع النظر عن السلطة التي أصدرتها، ومفهوماً شكلياً يعتبر كل نص تشريعي يصدر عن السلطة التشريعية قانوناً، أكان عاماً أم خاصاً. والقواعد القانونية بمفهومها المادي هي المصدر الرئيسي الداخلي للقانون القنصلي سواء أصدرت عن السلطة التشريعية (القوانين بمفهومها الشكلي) أم عن السلطة التنظيمية المراسيم والقرارات والتعاميم.

ثانياً: المصادر غير التشريعية

تعتبر هذه المصادر أساس التشريع الانكلوسكسوني المطبق في دول عدة كانكلترا وأستراليا وكندا ما عدا كيبيك ونيوزيلندا والهند والولايات المتحدة، والذي يقوم على العرف وأحكام القضاء Case-Law ومبادئ العدالة والإنصاف Equity. أما في البلدان التي تعتمد على التشريع مصدراً أساسياً لقوانينها كفرنسا وبلجيكا وإيطاليا ولبنان، فإن دور المصادر غير التشريعية من عرف واجتهاد وفقه ومبادئ قانونية عامة هو تكميلي ومساعد لدور المصادر التشريعية.

الباب الرابع

إقامة العلاقات القنصلية وانتهائها

الفصل الأول: إقامة العلاقات القنصلية وإنشاء البعثات

الفصل الثاني: نطاق صلاحيات البعثات القنصلية

الفصل الثالث: انتهاء المهمة القنصلية

الفصل الأول

إقامة العلاقات القنصلية وإنشاء البعثات

يعتبر إنشاء العلاقات القنصلية بين دولتين إقرارا لمبدأ مباشرة العلاقات، فيما افتتاح البعثات القنصلية في أراضي الدولة المضيفة هو وضع للمبدأ في حيّز التنفيذ العملي، والاتفاق بالتالي على مكان هذه البعثات ونطاق صلاحياتها.

أولاً: إقامة العلاقات القنصلية

Establishment of Consular Relations

يقر القانون الدولي لكل دولة الحق في ممارسة العلاقات القنصلية[1]. وهو الحق نفسه الذي تتمتع فيه الدول لجهة إنشاء العلاقات الدبلوماسية وتبادل البعثات الدبلوماسية مع الدول

(1) يفهم بالعلاقات القنصلية، العلاقات القانونية التي تقوم بين دولتين وتخوّل سلطات كل منهما ممارسة الوظائف القنصلية في أراضي الدولة الأخرى. وتكون هذه العلاقات متبادلة وتخضع للقانون الدولي التعاهدي والعرفي.

الأخرى، وهو ما يعرف بحق التمثيل The Right of Legation, jus Legationis [1]، كما أن تعزيز العلاقات الدولية السلمية يستوجب إنماء التعاون الدولي وتطوير علاقات الصداقة بين الدول ما يستوجب إقامة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بينها. وقد أبرز زوريك في الفقرة الأولى من المادة الأولى من مشروعه القنصلي، المتعلقة بإنشاء العلاقات القنصلية، هذا الحق بقوله: «لكل دولة الحق في إقامة علاقات قنصلية مع الدول الأجنبية». وبيّن في تعليقه على هذه الفقرة أن هذا الحق ينبع من سيادة الدولة ويتجلى بوجهين: وجه إيجابي يتمثل بإيفادها القناصل إلى الخارج. ووجه سلبي يتمثل باستقبالها قناصل الدول الأخرى[2].

إلا أن حق الدول في إقامة علاقات قنصلية، لا يعني بالضرورة إلزام الدول الأخرى قبول افتتاح بعثات في أراضيها. فوجود الحق لا يعني فرضه على الغير، وممارسته يستوجب الاتفاق المتبادل بين الدولتين الموفدة والمضيفة[3].

وبسبب تضارب الآراء حول وجود حق في إقامة العلاقات

---

(1) راجع حول حق التمثيل الدبلوماسي خليل حسين، التنظيم الدبلوماسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، الفصل الأول من الباب الرابع.

(2) I.L.C. yearbook, 1957, vol. 2, P. 83.

(3) ومن هنا ذهب بعض أعضاء لجنة القانون الدولي أثناء مناقشة الفقرة الأولى من المادة الأولى المذكورة من مشروع زوريك، إلى القول أنه لا وجود لهذا الحق في القانون الدولي وأن على الدول أن تقترح إقامة علاقات قنصلية مع الدول الأخرى وتستحصل على موافقتها لتنشأ عندها العلاقات القنصلية وتكون نتيجة لتوافق إرادتها. ورأى البعض الآخر أن ما يسمى بحق تبادل العلاقات القنصلية ما هو إلاّ مجرد التزام أخلاقي لا يصل إلى درجة الإلزام القانوني، فهو كحق التمثيل، حق اختياري يؤدي رفضه إلى الإخلال بموجب أدبي أكثر منه إخلالاً بموجب قانوني.

القنصلية خلت اتفاقية ڤيينا القنصلية من أية إشارة لهذا الحق[1]، كما خلت سابقتها الاتفاقية الدبلوماسية من أية إشارة إلى حق التمثيل. إلا أن هذا لا ينفي وجود الحقين، فهما مظهران من مظاهر سيادة الدولة لا يختلفان عن حقها في عقد المعاهدات. وهكذا فإن الرفض المطلق وغير المبرر من قبل أية دولة لإنشاء علاقات قنصلية مع الدول الأخرى التي تربطها بها علاقات سلمية، يشكل إخلالاً بمبادئ القانون الدولي التي تفرض على الدول واجب التعاون مع غيرها من الدول[2].

إن حق الدول بتبادل العلاقات القنصلية موجود، غير أن ممارسته يتوقف على مراعاة حق آخر يرتبط بالسيادة، ويقضي بعدم فرض إرادة دولة ما على دولة أخرى وإلزامها بتبادل العلاقات القنصلية معها. وهكذا يتضح مفهوم الفقرة الأولى من المادة الثانية من اتفاقية ڤيينا القنصلية، التي تنص على «أن إنشاء العلاقات القنصلية بين الدول يتم بالرضا المتبادل». وهو نص مماثل لنص المادة الثانية من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية التي جاء فيها: «تُقام العلاقات الدبلوماسية وتنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضا المتبادل». وتقوم الدول، عادة، بإعلان موافقتها على إقامة العلاقات القنصلية، عن طريق تضمين معاهدات الصداقة والتعاون أحكاماً تنظم العلاقات القنصلية بينها، أو عن طريق عقد معاهدات قنصلية،

(1) اقترح الوفد التشيكوسلوفاكي إلى المؤتمر القنصلي إضافة فقرة جديدة لنص المادة الثانية من الاتفاقية، تكرّس حق الدول في إقامة علاقات قنصلية . وكان الوفد التشيكوسلوفاكي إلى المؤتمر الدبلوماسي عام 1961 قد تقدم باقتراح مماثل يتعلق بإضافة فقرة لنص المادة الثانية أيضا من الاتفاقية الدبلوماسية يكرّس حق التمثيل الدبلوماسي. إلاّ أن الاقتراحين جوبها في المؤتمرين بمعارضة دول عدة، أسفرت عن سقوطهما. راجع:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 104 - 105.

(2) راجع علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 307 – 308.

ثنائية أو جماعية، تنص في مقدمتها على أن الهدف منها هو تنظيم هذه العلاقات[1].

كما يتضمن إنشاء العلاقات الدبلوماسية بين دولتين توافقاً ضمنياً بينهما على إنشاء العلاقات القنصلية ما لم يتفقا على خلاف ذلك. ومرد ذلك التلازم القائم بين هذين الفرعين في مفهومهما الحديث، الذي جعل المهام القنصلية جزءاً لا يتجزأ من المهام الدبلوماسية في مفهومها الواسع. وهكذا فإن افتتاح دولة ما لبعثة قنصلية في أراضي دولة أخرى تقيم معها علاقات دبلوماسية، لا يستلزم حصولها على موافقة الدولة المضيفة عن طريق عقد معاهدة قنصلية بينهما، ما دام مجرد إقامتهما للعلاقات الدبلوماسية قد حمل ضمناً توافقهما على إنشاء العلاقات القنصلية. وما يتبقى هو الحصول على موافقة الدولة المضيفة على مكان افتتاح البعثة ونطاقها الجغرافي [2].

إن حق ممارسة العلاقات القنصلية، هو حق من حقوق الدول ذات السيادة التامة. أما الدول ذات السيادة الناقصة، كالدول المحمية أو المشمولة بالوصاية، فلا تقوم عادة بممارسة العلاقات القنصلية بوجهها الإيجابي، إذ تقوم الدولة الحامية أو الوصية بتولي علاقاتها الخارجية ورعاية مصالح مواطنيها عبر بعثاتها في الخارج، إلاّ إذا كان في العلاقات بين الدولتين المحمية والحامية

(1) راجع ديباجة المعاهدات القنصلية التالية: الأميركية – السوفيتية لعام 1964. الفرنسية – الأميركية لعام 1966. الصينية – السوفيتية لعام 1959.

(2) راجع الفقرة الثانية من المادة الثانية من اتفاقية ڤيينا القنصلية ،وتعليق لجنة القانون الدولي عليها:

U.N. consular Conference, Vol. 2, P. 4.

ما يجيز خلاف ذلك[1]. ويحق للدول ذات السيادة الناقصة أن تستقبل البعثات القنصلية وهذا ما حدث في لبنان قبل الاستقلال. وهناك حالات خاصة قامت فيها علاقات قنصلية بين مناطق تابعة لدولة واحدة، فالولايات المتحدة أوفدت إلى الفيليبين رئيس بعثة قنصلية في وقت كانت فيه الفيليبين جزءاً من الكومنولث الأميركي الخاضع للسيادة الأميركية. أما الدولة الفدرالية فيحدد دستورها مدى حق ولاياتها في ممارسة العلاقات الخارجية وبينها العلاقات القنصلية[2]. والقاعدة هي قيام الحكومة المركزية للاتحاد بممارسة العلاقات الخارجية من دبلوماسية وقنصلية، واستقبال مبعوثي الدول الأخرى ومنح القناصل منهم الإجازات القنصلية. أما بالنسبة إلى الدول المتعاهدة التي يحتفظ كل منها بكيانه وشخصيته الدولية، فممارسة العلاقات الخارجية الدبلوماسية والقنصلية بوجهيها السلبي والايجابي، تبقى حقاً لكل منها، ما لم يتفق على خلاف ذلك[3].

ثانياً: إنشاء البعثات القنصلية

Establishment of consular Posts

يخضع إنشاء البعثات القنصلية لموافقة الدولة المضيفة باعتبارها

(1) مثلاً، كان لبعض الممتلكات البريطانية المتمتعة بالحكم الذاتي حق تبادل التمثيل القنصلي. راجع محمد شكري: المدخل إلى القانون الدولي العام وقت السلم، ط 2، دار الفكر، دمشق، 1973، ص 357.

(2) Oppenheim, L: «International Law, a Treatise», Vol. 1, Edited by H. Lauterpracht, logmans, London, 1967, P. 835.

(3) تتماثل الأحكام المتعلقة بممارسة الدول الناقصة السيادة للعلاقات الدبلوماسية مع تلك المتعلقة بممارسة هذه الدول للعلاقات القنصلية. راجع حول ممارستها للعلاقات الدبلوماسية ،علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، ،ص 101 - 102.

صاحبة السيادة الكاملة على أراضيها. وهذه الموافقة قد تتم في وقت واحد مع الموافقة على إقامة العلاقات القنصلية. إلا أن ثمة حالات يتم فها إنشاء العلاقات القنصلية أولاً ويترك موضوع إنشاء البعثات إلى وقت لاحق. ومن هذه الحالات مثلاً، حالة إقامة العلاقات الدبلوماسية التي تتضمن حكماً، إلا إذا اتفق على خلاف ذلك، موافقة الدولتين على مباشرتهما للعلاقات القنصلية التي تتولاها البعثة الدبلوماسية عينها. وقد ترغب إحدى الدولتين أو كلاهما في وقت لاحق في افتتاح بعثات قنصلية لها في أراضي الدولة المضيفة، في مدن أو مرافئ أو مناطق تقع خارج العاصمة السياسية وتشكل وحدات مستقلة عن السفارة، فيستلزم ذلك حصولها على موافقة هذه الدولة.

وقد تكرَّس مبدأ الموافقة المسبقة للدولة المضيفة على افتتاح البعثات القنصلية في أراضيها في اتفاقية ڤيينا، وفي المعاهدات القنصلية السابقة واللاحقة لها. واتبعت هذه المعاهدات طريقتين مختلفتين في النص على المبدأ: فبعضها، وهو في غالبيته سابق لاتفاقية ڤيينا، افترض موافقة الدولة المضيفة لمجرد عدم اعتراضها على إنشاء البعثة، وبعضها الآخر «وهو في غالبيته لاحق لاتفاقية ڤيينا افترض عدم موافقتها إن لم تستحصل الدولة الموفدة على هذه الموافقة صراحة[1].

(1) والفارق واضح بين الحالتين، ففي الأولى تكتفي الدولة الموفدة بإبلاغ الدولة المضيفة رغبتها في إقامة بعثة قنصلية في مكان ما وتباشر إقامتها دون انتظار الموافقة. أما في الحالة الثانية فليس لها أن تباشر إقامة بعثتها قبل الحصول على موافقة الدولة المضيفة. ومن الأمثلة على الحالة الأولى الفقرة الثانية من المادة /14/ من المعاهدة اللبنانية – اليونانية لعام 1948 التي نصّت على أن «لكل دولة الحق في إقامة مراكز قنصلية في مرافئ ومدن ومناطق الدولة الأخرى على أن يحتفظ لكل من الفريقين المتعاقدين بحق رفض إقامة قناصل عامين أو نواب قناصل أو وكلاء قنصليين في بعض المناطق أو في أي جزء من الإقليم شرط أن يطبّق الرفض على جميع الدول». ومن الأمثلة على الحالة الثانية المادة الثانية من المعاهدة القنصلية السوفيتية – الفرنسية لعام 1966 التي تنص على =

لقد اعتمد مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية الحالة الثانية فأقر بالإجماع الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الاتفاقية التي نصّت على: «لا يمكن إنشاء بعثة قنصلية في أراضي الدولة المضيفة إلا بموافقة تلك الدولة».

وبذلك إن الاتجاه الحديث، يشترط الحصول على موافقة الدولة المضيفة المسبقة على إنشاء البعثات القنصلية في أراضيها. ولهذا الاتجاه مبرراته المبدئية والعملية.

- فمن الناحية المبدئية، يتلاءم هذا الاتجاه مع مبدأ أساسي من مبادئ القانون الدولي هو مبدأ حق الدولة في السيادة الكاملة على أراضيها، فلها أن تقرر بملء إرادتها قبول إنشاء بعثات قنصلية أجنبية في مناطق محددة من أراضيها أو رفض ذلك[1]، شرط أن لا تتعسف في استعمالها لهذا الحق كالإجازة لبعض الدول بافتتاح قنصليات في مدينة أو منطقة معينة، ورفضها معاملة الدول الأخرى بالمثل دون أسباب تبرر ذلك[2]. ولقد لحظت عدة معاهدات قنصلية هذه الناحية، فنصت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من المعاهدة الأميركية - البريطانية لعام 1951 على «حق كل من الفريقين المتعاقدين باقامة قنصليات في أراضي

= «إخضاع افتتاح القنصليات في الدولة المضيفة لموافقة هذه الدولة». كما تضمّنت المادة الثانية من المعاهدات القنصلية: الأميركية - السوفيتية لعام 1964، والصينية - السوفيتية لعام 1959، والأميركية - الفرنسية لعام 1966، والفرنسية - التشيكية لعام 1969، نصاً مماثلاً.

(1) راجع تعليق زوريك على المادة الثانية من مشروعه القنصلي في:
I.L.C. Yearbook; 1957, vol. 2, P. 84.

(2) من الأسباب التبريرية السماح للدول المتاخمة دون غيرها إقامة قنصليات لها في المدن الحدودية، وتطبيق مبدأ التعادل القنصلي ومبدأ المعاملة بالمثل.

الفريق الآخر في أي مكان تقوم فيه قنصلية لدولة ثالثة، أو في أي مكان توافق الدولة المضيفة على إقامة قنصلية فيه»، واشترطت الفقرة الثانية من المادة /14/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام 1948، أن يشمل رفض الدولة المضيفة إقامة قنصليات في منطقة ما، جميع الدول. وفي رأي العلامة أوبنهايم أن يحق للدولة رفض استقبال قناصل أجانب في منطقة معينة، كما فعلت روسيا عندما رفضت لفترة طويلة السماح بإقامة قنصليات أجنبية في مدينة وارسو التي أصبحت فيما بعد عاصمة بولندا، إلا أن مجرد منح الحق لأية دولة بإقامة قنصلية في هذه المنطقة يجعل من الصعب على الدولة المضيفة رفض أي طلب لاحق تتقدم به دولة أخرى من أجل إقامة قنصلية لها في المنطقة عينها[1].

- ومن الناحية العملية، ظروف سياسية وأمنية وعسكرية معينة تدفع الدول إلى الحد من إنشاء القنصليات الأجنبية في مناطق محددة من أراضيها وبخاصة المناطق الإستراتيجية منها[2].

---

(1) Oppengeim: Op. Cit., P. 835.

(2) يقوم المبدأ على إقامة التوازن بين البعثات القنصلية المتبادلة بين دولتين وعدد أفرادها ودرجاتها، وطبق بين عامي 1937 و 1948 على العلاقات القنصلية مع أفغانستان وتشيكوسلوفاكيا والدانمرك وأستونيا وألمانيا وبريطانيا وإيران وإيطاليا واليابان ولاتفيا والنروج وبولندا والسويد وتركيا حيث أقفلت قنصليات هذه الدول في مدن سوفيتية عدة كلينينغراد وأوديسا، كما رفض طلب بعضها افتتاح قنصليات له في هذه المدن. وانتشر العمل بهذا المبدأ وساد العلاقات القنصلية القائمة بين العالم الشيوعي والعالم الليبرالي في حينها، وأخذت به إيران عام 1952 إذ وجّهت مذكرة إلى المملكة المتحدة تطلب فيها منها إغلاق 9 قنصليات بريطانية في إيران لعدم وجود عدد مماثل من القنصليات الإيرانية في بريطانيا .

وقد تلجأ الدول إلى تضمين المعاهدات القنصلية نصّاً يحدّد عدد البعثات القنصلية التي يجوز لكل منها افتتاحها في أراضي الدولة المتعاقدة الأخرى، ولا يجوز زيادة عدد هذه البعثات إلا بموافقة الدولة المضيفة[1]. وقد لا ترغب إحدى الدول في الإنشاء الفوري لقنصليات لها في أراضي الدولة المتعاقدة الأخرى فتنص المعاهدة القنصلية على حقها في ذلك مستقبلاً على أن يتم الإنشاء في مكان تتفق عليه الدولتان.وثمة حالات معيّنة تبدي فيها الدولة المضيفة رغبتها في أن تفتتح دولة أجنبية معيّنة، قنصلية لها في منطقة ما من أراضيها لأسباب سياسية أو اقتصادية. إلا أن هذه الدولة ترفض ذلك لأسباب خاصة بها[2].

إن تطبيق شرط الحصول على موافقة الدولة المضيفة، لا يقتصر على إنشاء البعثة القنصلية في مركز معين، إذ أن الحصول على هذه الموافقة ضروري أيضاً في الحالات التالية التي نصّت

(1) راجع محمد غانم: القانون القنصلي، دراسات في الدبلوماسية العربية، ج 2، بيروت، 1965، ص 4.

(2) فقد رفضت حكومة الصين الشعبية، قبل عام 1950، افتتاح قنصلية لها في هونغ كونغ على الرغم من إبداء السلطات البريطانية الحاكمة في الجزيرة رغبتها في أن يتم ذلك، وعلى الرغم من أن 95٪ من سكان الجزيرة هم من الصينيين. ويعود سبب رفض الصين إلى تخوفها آنذاك من أن يعتبر افتتاح القنصلية اعترافاً منها بوضع هونغ كونغ، ولهذا اكتفت بإنشاء مكتب صيني لم تعتبره بعثة قنصلية بالرغم من ممارسته للأعمال القنصلية واعتباره قنصلية عامة من قبل سلطات هونغ كونغ. ومثال آخر: لقد أغلقت الولايات المتحدة قنصليتها في جنيف عام 1963 لأسباب اقتصادية رغم مطالبة الحكومة السويسرية باستمرارها ورغم وجود 2000 أميركي في جنيف، إضافة إلى كون هذه المدينة مقراً للوكالات الأوروبية للأمم المتحدة يستوجب وجود قنصلية أميركية فيها تسهل الحصول على التأشيرات.

عليها المادة الرابعة من اتفاقية العلاقات القنصلية:

1 - تحديد درجة البعثة ومنطقتها، فقد نصّت الفقرة الثانية من المادة الرابعة على «ان الدولة الموفدة هي التي تحدد مقر البعثة القنصلية ودرجتها ومنطقتها القنصلية، ويخضع ذلك لموافقة الدولة المضيفة».

2 - كل تعديل لاحق في مقر البعثة أو درجتها أو منطقتها القنصلية[1]. فقد نصّت الفقرة الثالثة من المادة الرابعة على أنه «ليس بإمكان الدولة الموفدة إلا بموافقة الدولة المضيفة إجراء تعديلات لاحقة في مقر البعثة القنصلية ودرجتها ومنطقتها القنصلية». وقد ترغب الدولة المضيفة في تعديل مقر البعثة أو درجتها أو منطقتها القنصلية لأسباب خاصة بها [2].

3 - ان خلو اتفاقية فيينا من أي ذكر لهذه الحالة، لا يعني إطلاق حرية الدولة المضيفة في إجراء هذا التعديل. بل كل ما في ذلك، أنه يحق لهذه الدولة، في حالات استثنائية أن تطلب من الدولة الموفدة القيام بهذا التعديل. وهذا ما أوضحته لجنة القانون الدولي في تعليقها على الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من مشروع الاتفاقية القنصلية.

---

(1) أما حق الدولة الموفدة في إغلاق بعثتها القنصلية بشكل مؤقت أو دائم فهو حق تمارسه وحدها ولا يرتبط أبداً بموافقة الدولة المضيفة.

(2) فقد طلبت إيطاليا في عام 1941 من الولايات المتحدة نقل قنصليتها من باليرمو Palermo ونابولي Naples إلى مكان في شمال روما لا يطل على البحر.

4 - إنشاء نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية من قبل قنصلية عامة أو قنصلية، خارج مقرها وفقا لنص الفقرة الرابعة من المادة الرابعة.

5 - افتتاح مكتب تابع لقنصلية قائمة، خارج مقرّها وفقا للفقرة الخامسة من المادة الرابعة[1].

(1) يقصد بمقر البعثة القنصلية The Seat of the Consular Post المدينة التي تقع فيها الدور القنصلية.

الفصل الثاني

نطاق صلاحيات البعثات القنصلية

تقوم البعثات القنصلية بحماية ورعاية مصالح الدولة الموفدة ومصالح مواطنيها داخل منطقة قنصلية معيّنة، تحددها الدولة الموفدة وتوافق عليها الدولة المضيفة. إلا أن الصلاحية الشخصية للبعثة القنصلية يمكن أن تتسع لتشمل حماية ورعاية مواطني دول أخرى ومصالحها، كما أن صلاحيتها المكانية يمكن أن تتسع لتشمل مناطق خارج المنطقة القنصلية وحتى خارج الدولة المضيفة.

أولاً: نطاق الصلاحية الشخصية للبعثة

الأصل أن يقتصر اختصاص البعثة القنصلية على حماية مصالح الدولة الموفدة ورعايتها وحماية مصالح مواطنيها ورعايتها، بحيث يمارس الموظف القنصلي المهام القنصلية التي تتعلق بشكل أو بآخر بدولته أو مواطنيه. إلاّ أن ثمة حالتين تتسع فيهما صلاحيات البعثة القنصلية لتشمل بالحماية والرعاية مصالح دولة ثالثة أو أكثر ومصالح مواطنيها، وهما: حالة تعيين الشخص نفسه موظفاً

قنصلياً لأكثر من دولة، وحالة قيام البعثة القنصلية بممارسة الأعمال القنصلية نيابة عن دولة ثالثة.

1 - قيام البعثة القنصلية بمهام القنصلية نيابة عن دولة ثالثة:

في حالات معيّنة ،قد يقوم قنصل دولة ما بتقديم الحماية لمواطني دول أخرى في أوقات الحروب أو الثورات، وقد تمارس البعثات القنصلية الأعمال القنصلية نيابة عن دول ثالثة في حالات معيّنة كحالة قطع دولتين لعلاقاتهما الدبلوماسية والقنصلية وتكليف كل منهما دولة ما رعاية مصالحها القنصلية في أراضي الدولة الأخرى، وكحالة إغلاق إحدى الدول لبعثاتها القنصلية العاملة في أراضي دولة ما بشكل مؤقت أو دائم، أو حالة عدم وجود بعثات قنصلية لها في تلك الدولة. فإن رغبت الدول في هذه الحالات في تأمين الحماية القنصلية لرعاياها المقيمين في دولة ليس لها فيها بعثة قنصلية، قامت بتكليف إحدى الدول برعاية مصالحها القنصلية بواسطة بعثاتها العاملة في تلك الدولة[1].

---

(1) فالبعثات القنصلية البريطانية مثلاً، تتولى المهام القنصلية نيابة عن دول الكومنولث في كل مكان ليس فيه لهذه الدول بعثات قنصلية. كذلك فإن المادة السادسة من اتفاقية كراكاس لعام 1911، المعقودة بين بوليفا وكولومبيا والأكوادور والبيرو وفنزويلا، خوّلت قناصل هذه الدول العاملين في دول ليس فيها لأية دولة متعاقدة بعثة قنصلية، تقديم الخدمات القنصلية لرعايا هذه الدول الأخيرة نيابة عنها. وأجازت قوانين دول عدة لبعثاتها القنصلية القيام بالمهام القنصلية نيابة عن دولة ثالثة ،شرط الحصول على موافقة رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو وزير الخارجية ، يذكر زوريك في تقريره الأول عدة قوانين في هذا المجال من بينها: المادة الخامسة والأربعين من القانون الفرنسي تاريخ 1933/8/20، والمادة /16/ من القانون الانكليزي تاريخ 1917/8/27، والمادة /12/ من الفصل الأول من تعليمات هولندا القنصلية لعام 1926، والمادة /19/ من القانون السوفيتي تاريخ 1926/1/6». راجع عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، 359 وما يليها.

ويختلف وضع البعثة القنصلية في هذه الحالة عن الحالة السابقة ويشابه وضع البعثة الدبلوماسية التي تتولى رعاية مصالح دولة ما قطعت علاقاتها الدبلوماسية مع الدولة المضيفة. فالبعثة القنصلية التي تمارس المهام القنصلية نيابة عن دولة ثالثة تعتبر جهازاً لدولة واحدة فقط ،هي الدولة الموفدة لا جهازاً مشتركاً لدولتين، وبالتالي فإن قيامها بالأعمال القنصلية نيابة عن دولة ثالثة لا يستدعي تقديمها لكتاب اعتماد ، وبالتالي الحصول على البراءة القنصلية. وجل ما في الأمر أنها تمارس مساعيها الحميدة وتقدم خدماتها للدولة الثالثة دون أن يجعل ذلك منها مؤسسة تابعة لهذه الدولة[1].

ويتطلب قيام أحدى الدول بالمهام القنصلية نيابة عن دولة ثالثة قيامها بإبلاغ الدولة المضيفة بذلك وعدم اعتراض هذه الأخيرة عليه، وهذا ما كرّسته المادة الثامنة من اتفاقية فيينا القنصلية عندما نصّت على أنه «بعد تبليغ الدولة المضيفة، وبشرط عدم اعتراضها، يجوز لبعثة الدولة الموفدة ممارسة الوظائف القنصلية في الدولة المضيفة لصالح دولة ثالثة».

---

(1) وهذا ما أوضحه وزير الخارجية الأميركي عام 1901 لوزيره في اسطنبول عندما أعلمه بأن قيام القناصل البريطانيين برعاية مصالح المواطنين الأميركيين في أراضي الدولة التركية، لا يجعل منهم موظفين رسميين لدولة أخرى ولا يستدعي حصولهم على إجازة قنصلية بصفتهم قناصل أميركيين. ولقد أكدت وزارة الخارجية الأميركية عام 1907 هذا الموقف عندما طلب القنصل الأميركي في مدينة كولون في باناما الحصول على أعلام الصين وكوبا واليونان وشعاراتها وأختامها بصفته راعياً لمصالحها في تلك المدينة، وأجابته بأن قيامه برعاية مصالح هذه الدول يتم بصفته قنصلاً أميركياً فقط ،وأن عليه أن يوقّع على المعاملات القنصلية المتعلقة بها بصفته قنصلاً أميركياً قائماً برعاية مصالح هذه الدول، وليس له بالتالي أن يرفع علمها أو شعارها أو يستحصل على إجازة قنصلية له بصفته قنصلاً لها. Hackworth, digest International Law. Vol. 4. P. 492.

2 - تعيين ممثل واحد من قبل دولتين أو أكثر موظفاً قنصلياً:

نصّت المادة /18/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية على أن «بإمكان دولتين أو أكثر، بموافقة الدولة المضيفة، أن تعيّن الشخص ذاته موظفاً قنصلياً في تلك الدولة». وتتوافق أحكام هذه المادة مع المادة السادسة من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية لعام 1961، التي تنص على أنه: «بإمكان دولتين أو أكثر اعتماد شخص واحد رئيس بعثة لدى دولة أخرى ما لم تعترض الدولة المعتمد لديها على ذلك»[1].

واعتبرت لجنة القانون الدولي في تعليقها على المادة /18/، أن أحكام هذه المادة تشكل تطوراً حديثاً في حقل العلاقات القنصلية وأنها تُشِّرع للمستقبل أكثر منه للحاضر. ويبدو في الواقع من المألوف تعيين القنصل الفخري نفسه قنصلاً لأكثر من دولة، وخصوصاً إذا كان من البارزين اجتماعيا أو اقتصادياً بين المقيمين في الدولة المضيفة. إلا أنه ليس مألوفاً ولا معتاداً تعيين القنصل المسلكي قنصلاً لأكثر من دولة، باعتبار أن ذلك سيؤدي إلى اعتباره مؤسسة Organ مشتركة لأكثر من دولة في الوقت ذاته، بدلا من أن يكون مؤسسة رسمية لدولة واحدة، فنصبح

---

(1) يشبه هذا النص نص الفقرة /2/ من المادة /5/ من اتفاقية هافانا الدبلوماسية لعام 1982 المعقودة بين الدول الأميركية. إلاّ أنه ليس ثمة في الواقع أي تطبيق عملي له ويبقى تطلعاً مستقبلياً لا أكثر. راجع: سموحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، دار اليقظة العربية، دمشق، 1973، ص 75. ولقد أيدت الدول الاسكندينافية إدراج هذه المادة في الاتفاقية الدبلوماسية وأعلن أنها تحاول تحقيق تمثيل دبلوماسي مشترك لها في الخارج ولكنها لم تتوصل حتى الآن إلى ذلك، راجع:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 15.

أمام دولتين موفدتين أو أكثر ودولة مضيفة واحدة، وأمام قنصل يتقدم من الدولة المضيفة بأكثر من كتاب اعتماد Commission ويستحصل منها على أكثر من إجازة قنصلية Exequatur. ومع اختلاف مضمون المعاهدات القنصلية المعقودة بين الدول المعنية وتضارب مصالح هذه الدول حتى ولو كانت تعتمد نظاماً سياسياً واقتصادياً موحّداً، فقد يؤدي هذا التعيين إلى إلحاق الضرر بمصالح هذه الدول ومصالح رعاياها، وإلى عدم تحقيق الغاية من وجود المؤسسة القنصلية.

لهذا من الصعب جداً أن توافق الدول على تعيين قنصل مسلكي قنصلاً لأكثر من دولة[1]. ويبقى نص المادة /18/ بالتالي، تطلعاً مستقبلياً إلى عالم تتوافق فيه مصالح الدول، وتتماثل ضمنه القواعد القانونية والعملية التي ترعى علاقاتها، وهذا ما أشارت إليه صراحة لجنة القانون الدولي في تعليقها على نص المادة المذكورة[2]، وما ركَّز عليه المؤتمرون أثناء مناقشات المؤتمر[3]. كما أن تعيين الشخص ذاته قنصلاً لأكثر من دولة، إذا حصل، لا بد من أن يخضع لموافقة الدولة المضيفة.

---

(1) في عام 1907 مثلاً طلب السفير الألماني في واشنطن من وزارة الخارجية الأميركية أن توافق على تعيين الوكيل القنصلي الأميركي في مدينة طرابلس في لبنان، نائباً قنصلياً ألمانياً في الوقت عينه، فرفضت الخارجية الأميركية ذلك واكتفت بتكليف قنصلها رعاية المصالح القنصلية الألمانية إلى حين تعيين موظف قنصلي ألماني.كذلك رفضت بريطانيا طلب سويسرا تعيين القناصل البريطانيين في الصين واليابان وتركيا في عهد أنظمة الامتيازات، قناصل سويسريين في الوقت عينه واكتفت بأن طلبت منهم بذل مساعيهم الحميدة لحماية رعايا هذه الدول. راجع:

B.D.I.L., vol. 8, Phase 1, PP. 310 - 311.

(2) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 15.

(3) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 195 - 196.

ثانياً: نطاق الصلاحية الاقليمية للبعثة القنصلية

للدولة بعثة دبلوماسية واحدة لدى دولة أخرى، مقرها العاصمة السياسية لهذه الأخيرة وتشمل صلاحياتها كل أراضي هذه الدولة. أما البعثات القنصلية فيمكن أن تتعدد وتنتشر في المدن والمرافئ المهمة. ومن هنا لا بد من تحديد النطاق الجغرافي لكل منها وهو ما يعرف بالمنطقة القنصلية Consular Region أو Consular District أو Circonscription consulaire التي تعيّن الحدود الإقليمية التي تمارس البعثة القنصلية ضمنها وظائفها. وقد تشمل هذه المنطقة جميع أراضي الدولة المضيفة إذا لم يكن للدولة الموفدة سوى بعثة قنصلية واحدة في هذه الدولة، أو كانت المهام القنصلية مناطة بالبعثة الدبلوماسية بسبب عدم وجود بعثات قنصلية. كما قد تقسّم أراضي الدولة المضيفة إلى مناطق قنصلية عدة تخضع كل منها باتفاق الدولتين لبعثة قنصلية معينة.

وتقوم الدولة الموفدة بتحديد المنطقة القنصلية بموافقة الدولة المضيفة. ويخضع كل تعديل ترغب الأولى في إدخاله على هذه المنطقة لموافقة الدولة الثانية. وقد تتضمن المعاهدات القنصلية تحديداً لمراكز القنصليات ودرجاتها ومناطقها، كما يتضمن عادة، خطاب التعيين الذي يحمله القنصل والبراءة التي يستحصل عليها تحديداً لهذه المنطقة. أما في حالة عدم التحديد الواضح فإن المنطقة تشمل الأماكن الأقرب إلى مقر البعثة المعيّنة منها إلى مقر بعثة أخرى(1).

ويلعب حجم المنطقة القنصلية دوراً في درجة القنصلية

---

(1) وهذا ما نصت عليه التعليمات القنصلية الأميركية لعام 1941. راجع:
Hackworth Digest, Vol. 4, P. 806.

نفسها، فكلما توسّعت هذه المنطقة عظمت درجتها بحيث تشمل صلاحية القنصلية العامة مثلاً منطقة قنصلية واسعة؛ وصلاحية القنصلية منطقة قنصلية أضيق وصلاحية نيابة القنصلية منطقة قنصلية ضيّقة. إلا أن لهذه القاعدة استثناءات.وقد تمتد الصلاحية المكانية للبعثة القنصلية إلى خارج المنطقة القنصلية في حالتين: حالة ممارسة الوظائف القنصلية خارج المنطقة القنصلية، وحالة ممارستها في دولة ثالثة.

1 - القيام بالمهام القنصلية خارج المنطقة الجغرافية:

قد يحدث في حالات طارئة أن تضطر الدولة الموفدة إلى تكليف الموظف القنصلي الانتقال إلى خارج منطقته القنصلية لوقت قصير لممارسة مهمة قنصلية. ولهذا يلحظ العديد من المعاهدات القنصلية هذه الحالة. وتنبهت بعض الوفود في مؤتمر ڤيينا القنصلي إلى خلو مشروع الاتفاقية من نص يكرس هذا التعامل فتقدمت باقتراح يشترط الحصول على الموافقة المسبقة الصريحة للدولة المضيفة لقيام الموظف القنصلي بممارسة مهامه خارج المنطقة القنصلية. لكن المندوب الألماني الغربي اعترض على عبارة «الموافقة الصريحة» نظراً لوجود حالات طارئة وعاجلة يصعب معها الحصول على هذه الموافقة كحالة حدوث كارثة بحرية أو جوية تستدعي انتقالاً فورياً للموظف القنصلي. وبعد المناقشة أُكتفيَّ بكلمة «موافقة» التي قد تكون ضمنية عند عدم اعتراض الدولة المضيفة فور إبلاغها الموضوع[1]. وهكذا نصّت المادة السادسة من اتفاقية ڤيينا القنصلية على أنه «بإمكان الموظف القنصلي في حالات خاصة، وبموافقة

(1) راجع مناقشات اللجنة الأولى لمؤتمر ڤيينا القنصلي في جلستها السادسة، والمناقشات في الهيئة العامة:

U.N. Consular conference, Vol. 1, P. 12.

الدولة المضيفة، ممارسة وظائفه خارج منطقته القنصلية».

2 - ممارسة الوظائف القنصلية في دولة ثالثة:

نصّت المادة السابعة من اتفاقية ڤيينا القنصلية على أن: «بإمكان الدولة الموفدة تكليف بعثة قنصلية قائمة في دولة معيّنة الاضطلاع بممارسة الوظائف القنصلية في دولة أخرى بعد إبلاغ الدول المعنية، وبشرط ألاّ تعترض إحداها صراحة على ذلك».وهذا النص يكرّس تعاملاً أخذت به الدول منذ وقت طويل، ويشابه وضع التمثيل الدبلوماسي المتعدد أو غير المقيم. فقد تكلف الدولة ممثلها الدبلوماسي المقيم في دولة ما بتمثيلها في الدول المجاورة[1]. وهذا التعامل يلبي ضرورات عملية عدة، بعضها اقتصادي إذ أن تكليف بعثة قنصلية في دولة ما القيام بالمهام القنصلية في دول مجاورة ليست بحاجة إلى إنشاء بعثات دبلوماسية أو قنصلية فيها، وبعضها جغرافي حيث تفرض الطبيعة الجغرافية لمنطقة ما في دولة معيّنة ربطها بقنصلية تقوم في دولة أخرى مجاورة لها، بدلاً من ربطها بسفارة أو قنصلية تبعد عنها آلاف الأميال .

ولا يحد من حق الدولة في توسيع المنطقة القنصلية لإحدى بعثاتها القنصلية، لتشمل أراضي دولة ثالثة تتوافق معها على ذلك، سوى الاعتراض الصريح للدولة المضيفة على هذا التوسيع، بعد إبلاغها ذلك من قبل الدولة صاحبة العلاقة.

(1) راجع المادة الخامسة من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

الفصل الثالث

انتهاء المهمة القنصلية

ثمّة حالات عدة تنتهي فيها المهمة القنصلية. فهي قد تنتهي لأسباب عامة، مثل زوال البعثة عينها بنتيجة زوال إحدى الدولتين الموفدة أو المضيفة، أو ضم المنطقة القنصلية إلى دولة أخرى، أو إعلان حالة الحرب بين الدولتين، أو قطع علاقاتهما القنصلية، أو إلغاء البعثة القنصلية لأسباب اقتصادية، أو لأسباب أخرى. وقد تنتهي لأسباب خاصة كتبديل الموظف بموظف آخر، أو وفاته أو إحالته على التقاعد أو نقله أو استقالته. وقد تكون الأسباب استثنائية كسحب الموظف من قبل دولته أو إنهاء مهمته من قبل الدولة المضيفة بإعلانه شخصاً غير مرغوب فيه.

القسم الأول

الأسباب العامة

لزوال البعثة القنصلية

تعود أسباب الزوال إلى عوامل عدة منها: تبدّل الوضع القانوني للدولة الموفدة أو المضيفة، وتوتر العلاقات بين هاتين الدولتين وحدوث ظروف معيّنة تدفع بالدولة الموفدة أو المضيفة إلى إلغاء البعثة أو ضمها إلى بعثة أخرى[1].

أولاً: تبدّل الوضع القانوني للدولتين

قد يؤدي تبدّل الأوضاع القانونية في الدولتين الموفدة أو المضيفة أو في إحداهما، إلى إلغاء البعثات القنصلية. ويتخذ تبدّل الأوضاع أشكالاً عدة كزوال إحدى الدولتين أو تغيّر نظام الحكم في إحداهما أو استقلال الإقليم الذي يشكل المنطقة القنصلية أو انضمامه إلى دولة أخرى.

ومن المعروف، أن اكتساب الصفة القنصلية يتم بتوافق إرادة الدولتين الموفدة والمضيفة وبالتالي فإن انعدام إحدى هاتين الإرادتين يؤدي إلى إنهاء المهمة القنصلية، كما أن في زوال الدولة زوالاً لإرادتها وإنهاء للصفة القنصلية. وقد تزول الدولتان معاً أحياناً

---

(1) حول تفاصيل مجمل الأوضاع التي تؤدي إلى انتهاء مهام البعثة القنصلية، راجع عاصم جابر، مرجع سابق، ص 420 وما يليها.

نتيجة اندماجهما في دولة جديدة ما يؤدي إلى إلغاء بعض بعثتها القنصلية، وتحويل بعضها الآخر إلى بعثات للدولة الجديدة[1]. وقد تفقد الدولة الموفدة سيادتها دون التأثير في أوضاع قناصلها في الدولة المضيفة لأسباب وعوامل سياسية[2].

وقد يقع الإقليم الذي يشكل المنطقة القنصلية تحت الاحتلال، أو ينضم إلى دولة أخرى، أو يعلن الاستقلال؛ ففي هذه الحالة يتوقف استمرار المهمة القنصلية على السياسة الجديدة لكل من الدولتين الموفدة والمضيفة. فإن أصرّت هذه الدولة الأخيرة على ضرورة حصول الموظف القنصلي على إجازة قنصلية جديدة منها ورفضت ذلك الدولة الموفدة كان لا بد من إقفال مقر البعثة القنصلية وإنهاء مهامها [3]. أما إذا وافقت الدولة الموفدة على طلب الدولة

---

(1) اعتبر مشروع فريق هارفارد في الفقرة الثالثة من مادته العاشرة زوال إحدى الدولتين سبباً أساسياً من أسباب انتهاء المهمة القنصلية.

(2) فالولايات المتحدة مثلاً، سمحت للقناصل البابويين العاملين لديها بالاستمرار في أعمالهم بعد قيام إيطاليا بضم الولايات البابوية إليها. كما سمحت لقناصل أستونيا Estonia ولاتفيا Latvia ولتوانيا Lithuania بالاستمرار في مهامهم لديها على الرغم من قيام الاتحاد السوفيتي في عام 1940 بضم هذه الدول إليه وزوالها بالتالي من الوجود ،وقد أصدرت المحكمة العليا في نيويورك في عام 1943 قراراً أكدت فيه استمرار الصفة القنصلية لنائب القنصل الأستوني العام في نيويورك.

Lee: «consular Law», P. 46.

(3) ففي عام 1836 أعلنت بلجيكا التي لم تعترف بها روسيا في ذلك الوقت نزع الصفة القنصلية عن القنصل الروسي لديها، لأن إجازته القنصلية ممنوحة من محكمة هولندا بعد قيام الثورة البلجيكية. وفي عام 1949 وإثر احتلال ألمانيا النازية لتشيكوسلوفاكيا رفضت الولايات المتحدة الاستجابة لطلب وجّهته ألمانيا إلى جميع القناصل العاملين في براغ يقضي بضرورة حصولهم على إجازات قنصلية جديدة منها خلال ستة أسابيع وإلاّ تم إقفال مراكز بعثاتها.

Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls» Op. Cit., P. 429.

المضيفة[1]، على استمرار البعثات القنصلية أعمالها دون الحصول على إجازات قنصلية جديدة ورغبت الدولة الموفدة في استمرار هذه الأعمال، فإن المهام القنصلية لا تتوقف ولا تنقطع.

كما لا يؤدي تغيير رئيس الدولة في إحدى الدولتين الموفدة أو المضيفة، أو تغيّر نظام الحكم في إحداهما إلى إنهاء مهام رؤساء البعثات القنصلية. ولا يتوجب على القنصل في الحالتين تقديم كتاب اعتماد جديد أو الحصول على براءة قنصلية جديدة[2].

كما قد يقع انقلاب أو ثورة في بلد ما وتقوم فيه حكومة واقعية De facto Government غير معترف بها من الدولة الموفدة. ففي هذه الحالة يتوقف استمرار الوضع القنصلي أو انتهاؤه على موقف نظام الحكم الجديد الذي له الحق في إنهاء الصفة القنصلية الممنوحة من الحكومة السابقة[3]، كما يتوقف على رغبة الدولة الموفدة في استمرار بعثاتها القنصلية في العمل أو إنهاء مهامها. وفي جميع الأحوال يتطلب استمرار المهام القنصلية قيام السلطات غير المعترف بها، بتوفير الضمانات الدنيا للبعثات القنصلية وموظفيها وفقاً لما يقره القانون الدولي.

ثانياً: توتر العلاقات بين الدولتين

يؤدي عادة إعلان الحرب بين دولتين إلى انقطاع كامل العلاقات

(1) كما حدث عندما حصلت بريطانيا على إجازة قنصلية لقنصلها العام في أديس أبابا من السلطات الإيطالية إثر احتلال هذه السلطات لأثيوبيا. راجع:
A.J.I.L., Vol. 34, 1950, P. 51.

(2) راجع علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 373.

(3) Briggs, Herbert W: «The Law of Nations. Cases, Documents and Notes», 2nd. Ed. Appleton - Century - Crofts Ins, New york 1952, P. 814.

بينهما ومنها العلاقات القنصلية[1]، بينما لا يؤدي نشوب نزاع مسلح محدود بينهما إلى مثل هذه النتيجة بشكل دائم[2]. وتنص قوانين بعض الدول على واجبات القناصل العاملين في الخارج عند إعلان الحرب بين دولتهم والدولة المضيفة والتي ينجم عنها انقطاع العلاقات القنصلية بينهما[3]. وتنص بعض المعاهدات القنصلية على سحب الإجازة القنصلية فور إعلان حالة الحرب[4]. فحالة الحرب، إذن، تتعارض واستمرار الوظيفة القنصلية مع ما يلازمها من حصانات وامتيازات. وقد لا تصل درجة التوتر بين الدولتين إلى حد قيام نزاع مسلك بينهما، وإنما تقتصر على إنهاء علاقاتهما الودية مع ما صاحب ذلك من قطع علاقاتهما الدبلوماسية والقنصلية.

ولا يؤدي قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين إلى قطع حتمي لعلاقاتهما القنصلية مع العلم أن قطع العلاقات القنصلية لا يحدث عادة إلا بعد قطع العلاقات الدبلوماسية ، وهذا ما أكدته الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الاتفاقية القنصلية: «إن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يستلزم حكماً قطع العلاقات القنصلية».

---

(1) وإن يكن بعض الفقهاء قد اعتبروا، أن اندلاع الحرب بين الدولتين الموفدة والمضيفة لا يؤدي بالضرورة إلى إنهاء مهمة القنصل لأن لا صفة سياسية له، ولأن مهامه في الدرجة الأولى رعاية المصالح الخاصة لمواطنيه، راجع: علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 373. ولكن هذا الرأي ينطبق على حالة نشوء نزاع مسلح محدود بين الدولتين لا على حالة إعلان حالة الحرب التي تنقطع معها جميع العلاقات بينهما وتصبح ممارسة المهام القنصلية أثناءها أمراً مستحيلاً.

(2) Dalloz: «Droit International», P. 529.

(3) كالقانون السوفيتي لعام 1926 المادة 137 والمادة 138 راجع:
Grzbowski, Kazimierz: «Soviet Public International Law, Doctrines and Diplomatic Practice», A.W. Sijthoff, Leyden, 1970, P. 326.

(4) كالمعاهدة الفرنسية – البريطانية لعام 1951.

وفي الواقع تصبح العلاقات القنصلية أكثر أهمية بعد قطع العلاقات الدبلوماسية، باعتبارها تشكّل حينها وسيلة للاتصال بين الدولتين وحماية رعاياهما ومصالحهما والعمل على تخفيف حالة التوتر وإعادة الأمور إلى نصابها الطبيعي. وما يساعد على استمرار هذه العلاقات على الرغم من انقطاع العلاقات الدبلوماسية، اعتبارها مجرد علاقات اقتصادية وثقافية لا صفة سياسية لها[1]. وقد يكون الخلاف بين الدولتين كبيرا فيصاحب قطع العلاقات الدبلوماسية قطع للعلاقات القنصلية وإنهاء للوظائف القنصلية[2]. ويتم قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بإعلان رسمي تصدره حكومة الدولة صاحبة العلاقة. وقد تستمر هذه العلاقات بعد

---

(1) ويقر التعامل الدولي هذا الاتجاه، ففي سنة 1823 قطعت فرنسا علاقاتها الدبلوماسية مع البرتغال حيث استدعت البرتغال وزيرها المفوض في باريس، بينما استمر قنصل فرنسا العام في لشبونة بممارسة مهامه. وفي عامي 1921 و1927 قطعت العلاقات الدبلوماسية بين هولندا وإيران دون أن يؤثر ذلك في علاقاتهما القنصلية. وفي عام 1957 قطعت ألمانيا الفدرالية علاقاتها الدبلوماسية مع يوغوسلافيا بينما استمرت علاقاتها القنصلية معها. وفي 10 شباط/فبراير 1964 قطعت فرنسا علاقاتها الدبلوماسية مع الصين الوطنية بعد اعترافها بالصين الشعبية بينما استمرت علاقاتها القنصلية معها. وفي عام 1965 قطعت الدول العربية علاقاتها الدبلوماسية مع ألمانيا الاتحادية إثر اعترافها بإسرائيل بينما استمرت علاقاتها القنصلية معها. ونشير إلى أن العلاقات القنصلية قد استمرت بين مصر والعديد من الدول العربية، ومنها لبنان، على الرغم من قطع العلاقات الدبلوماسية مع مصر إثر توقيع اتفاقية كامب دافيد عام 1979.

(2) ففي عام 1940 قطع العلاقات الدبلوماسية بين مصر وإيطاليا وصاحب ذلك سحب البعثات القنصلية المتبادلة بين الدولتين. وفي 1956/11/1 قطعت مصر علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية مع بريطانيا وفرنسا نتيجة لحرب السويس. وفي 1961/1/9 قطعت الولايات المتحدة علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية مع كوبا إثر استيلاء الرئيس كاسترو على الحكم. وفي شباط من العام عينه قطعت بلجيكا علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية مع الجمهورية العربية المتحدة بسبب المظاهرات التي وقعت أمام السفارة البلجيكية في القاهرة إثر مقتل الرئيس لومومبا. راجع: عاصم جابر،الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 426.

قطعها عبر بعثة دولة ثالثة تقوم برعاية مصالح الدولة الموفدة [1].

ثالثاً: دمج بعثة في بعثة أخرى

تتعدد الأسباب التي تدفع بالدول إلى إغلاق مقر بعثة قنصلية لها أو أكثر في دولة ما دون أن يكون في نيتها قطع العلاقات القنصلية. فقد تلجأ الدولة الموفدة أحياناً، لأسباب اقتصادية، إلى تقليص عدد بعثاتها في الخارج بإغلاق مراكز بعضها ودمج بعضها الآخر في بعثات أخرى. كما قد تقوم إثر افتتاح سفارة لها في الدولة المضيفة بإلغاء بعثتها القنصلية السابقة ودمجها في البعثة الدبلوماسية. وفي هذه الحالة تستمر الوظائف القنصلية في البعثة الدبلوماسية. وقد تنتفي الحاجة إلى وجود قنصلية ما في منطقة معينة نتيجة لزوال العوامل التي دفعت بالدولة الموفدة لإنشائها، كفقدان المنطقة أهميتها الاقتصادية أو تناقص عدد رعايا الدولة الموفدة فيها.

وقد تلجأ الدولة المضيفة إلى طلب إغلاق بعض القنصليات الأجنبية العاملة ضمن أراضيها لأسباب سياسية أو أمنية أو تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل أو مبدأ التعادل القنصلي، وقد تعاملها الدولة الموفدة بالمثل [2].

---

(1) فبعد قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين ألمانيا الغربية ويوغوسلافيا في أوائل الستينيات استمر القسم القنصلي في السفارة الألمانية في بلغراد في العمل تحت راية السفارة الفرنسية بينما استمر القسم القنصلي في السفارة اليوغوسلافية في بون في العمل تحت راية السفارة السويدية.

Lee: «Consular Law», P. 44.

(2) ففي حزيران 1941 وقبل دخول الولايات المتحدة الأميركية الحرب العالمية الثانية أقفلت قنصليات ألمانيا وإيطاليا لديها وقنصلياتها لدى الدولتين. وفي 1952/1/21 طلبت الحكومة الإيرانية إغلاق جميع القنصليات البريطانية العاملة في إيران متذرعة أولاً: بتدخل القناصل البريطانيين المستمر في شؤونها الداخلية، وثانياً: باستقلال الهند=

القسم الثاني

الأسباب الخاصة المتعلقة بالموظف القنصلي

ثمّة حالات عدة تنتهي فيها مهمة الموظف القنصلي بينما تستمر البعثة القنصلية في أعمالها بواسطة موظف قنصلي آخر. وقد تكون الأسباب التي أدّت إلى انتهاء مهمة الموظف القنصلي عادة، كوفاته أو نقله أو إحالته على التقاعد أو استقالته، أو استثنائية، كاستدعائه من قبل دولته أو إعلانه شخصاً غير مرغوب فيه من قبل الدولة المضيفة وسحب إجازته القنصلية.

أولاً: الأسباب العادية

لا يهتم القانون الدولي كثيراً بالعوامل الشخصية التي تؤدي إلى انتهاء مهمة الموظف القنصلي، وترتبط عادة بأحكام القانون الداخلي الذي يحدّد مثلاً سنّ التقاعد ومدة الخدمة في مركز معين، وفي جميع هذه الحالات تنتهي مهمة الموظف القنصلي بمجرد

= وباكستان وتوقف بريطانيا عن رعاية مصالحهما التي كانت تبرر في السابق وجود قنصليات انكليزية في أماكن وجود رعاياها هاتين الدولتين، وأخيراً بتطبيق مبدأ المعاملة بالمثل والتعادل القنصلي إذ لا وجود لبعثات قنصلية إيرانية في بريطانيا وفي عام 1962 أدى النزاع بين الهند والصين وبين الاتحاد السوفيتي والصين إلى نفس النتيجة. وفي 1980/9/20 أغلق الاتحاد السوفيتي قنصليته في مدينة رشت الإيرانية على بحر قزوين استجابة لطلب إيران بسبب رفضه افتتاح قنصلية إيرانية في عاصمة جمهورية طاجكستان، وقد قامت إيران بالمقابل بإغلاق قنصليتها في لينغراد في حين أن العلاقات القنصلية بين الدولتين استمرت عبر سفارتيهما وعبر القنصلية الروسية في أصفهان والقنصلية الإيرانية في باكو عاصمة أذربيجان السوفيتية.

Lee: «Consular Law», P. 39.

إبلاغ الدولة المضيفة ذلك، على أن توفر له هذه الدولة التسهيلات اللازمة لمغادرته أراضيها بسلام وكرامة.

كما تؤدي الوفاة إلى إنهاء مهمة القنصل فوراً. وتقوم الدولة الموفدة عادة بنقل جثمانه إلى موطنه على نفقتها، ويشارك عادة زملاء الموظف القنصلي وممثل عن الدولة المضيفة في مراسم تشييع الجثمان حتى الطائرة، وفقاً لقواعد المراسم في هذه الدولة. ويستمر أفراد عائلة الموظف المتوفى في التمتع بالحصانات والامتيازات حتى مغادرتهم أراضي الدولة المضيفة أو حتى انقضاء فترة زمنية معقولة بعد الوفاة. وعلى الدولة المضيفة أن تسهل تصدير ما يملك من منقولات باستثناء ما حصل عليه في أراضيها مما يمنع تصديره، كما عليها أن تعفيه من ضرائب التركات[1]. وكما هو الوضع بالنسبة إلى الدبلوماسي فليس ثمّة من قاعدة مستقرّة في القانون الدولي تحول دون تشريح جثمان القنصل بعد وفاته.

وتحدّد القوانين الداخلية لكل دولة سنّ تقاعد موظفيها العاملين في السلك الخارجي، ولا تختلف عادة عن سن تقاعد الموظفين العامين. وتنتهي المهمة القنصلية حكماً بحلول سن التقاعد. وتحدّد كذلك المدة القصوى لعمل الموظف في مركز معين، وفترة بقائه في الخارج. ويتم نقل الموظف القنصلي بقرارات تصدر عن السلطة المختصة في الدولة الموفدة. ولا يؤدي المرض إلى إنهاء المهمة القنصلية ولو تسبَّب في انقطاعها بصورة مؤقتة. أما إذا اشتد المرض وأصبح من المتعذر معه أداء الموظف القنصلي مهامه فلا بد من صدور قرار بنقله أو ينهي مهمته.

(1) Sen, B: Handbook, P. 272.

ثانياً: الأسباب الاستثنائية

تقوم الدولة الموفدة أحياناً بإقالة موظفها القنصلي أو باستدعائه إلى الإدارة المركزية بصورة نهائية لأسباب مسلكية أو سياسية أو مهنية ،منهية بذلك مهمته [1]. وقد يقوم هذا الموظف لأسباب خاصة بتقديم استقالته من الخدمة بحيث تنتهي مهمته مع قبولها[2].

كما أن مهمة الموظف القنصلي بالنسبة للدولة المضيفة لا تنتهي بمجرد صدور قرار الدولة الموفدة بإقالته أو باستدعائه أو إحالته على التقاعد وقبول استقالته، بل بتبليغها رسمياً ذلك القرار[3].

إلاّ أن الحالة الأكثر حساسية وإثارة للجدل، والتي عالجها علماء القانون الدولي بالتفصيل ،هي حالة إنهاء المهمة القنصلية من قبل الدولة المضيفة بطردها الموظف القنصلي Expulsion of consuls أو سحبها إجازته القنصلية Withdrawal or Revocation of Exequatur بعد إعلانه شخصاً غير مرغوب فيه، وتلكؤ دولته في سحبه بعد إبلاغها ذلك.وقد جاءت المادة الثالثة والعشرين من اتفاقية ڤيينا القنصلية تكرّس هذا الحق للدولة المضيفة وتنص على[4]:

---

(1) وقد مارست هذا الحق منذ القديم. فمدينة برشلونة، مثلاً قامت باستدعاء قنصلها في Saoma عام 1393 وفي جنوى عام 1478 بسبب سوء تنفيذ المهمة. راجع: محمد الغنيمي: مرجع سابق. ص 83.

(2) راجع الفقرة الأولى والفقرة الثانية من المادة الثامنة عشرة من مشروع زوريك والفقرة الأولى من المادة الخامسة والعشرين من مشروع لجنة القانون الدولي.

(3) Lee: «Consular Law», P. 38.

(4) وهو نص مماثل لنص المادة التاسعة من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية لعام 1961.

1 - يجوز للدولة المضيفة في كل وقت تبليغ الدولة الموفدة أن موظفاً قنصلياً هو شخص غير مرغوب فيه، أو أن أياً من موظفي البعثة هو غير مقبول. وعلى الدولة الموفدة عندئذ، ووفقاً للحالة، استدعاء الشخص المعني أو إنهاء وظائفه في البعثة القنصلية[1].

2 - إذا رفضت الدولة الموفدة خلال مدة معقولة تنفيذ التزاماتها المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة، أو إذا لم تنفذها، فللدولة المضيفة، حسب الحالة، أن تسحب الإجازة القنصلية من الشخص المعني، أو أن تتوقف عن اعتباره موظفاً من موظفي البعثة القنصلية[2].

3 - يمكن اعتبار من عُيّن عضواً في بعثة قنصلية غير مقبول قبل وصوله إلى أراضي الدولة المضيفة، أو إذا كان موجوداً فيها من قبل، قبل تسلمه وظائفه في البعثة القنصلية. وعلى الدولة الموفدة، في مثل هذه الحالة سحب التعيين.

4 - إن الدولة المضيفة، في الحالات المذكورة في الفقرتين الأولى والثالثة من هذه المادة، ليست ملزمة بإبلاغ الدولة

---

(1) تقوم الدولة الموفدة باستدعاء الشخص إذا كان من رعاياها، أو بإنهاء أعماله كقنصل لها إذا كان من رعايا الدولة المضيفة أو من رعايا دولة ثالثة من المقيمين إقامة دائمة في الدولة المضيفة. راجع:

U.N. Consular conference, Vol. 2 P. 18.

(2) إذا كان الموظف القنصلي رئيساً للبعثة القنصلية قامت الدولة المضيفة بسحب إجازته القنصلية. أما إذا كان مجرد موظف قنصلي في البعثة فإنها تتوقف عن الاعتراف بصفته القنصلية. راجع:

Ibid, P. 18.

الموفدة أسباب قرارها»[1].

إن حق الدولة المضيفة في سحب الإجازة القنصلية وإنهاء مهمة الموظف القنصلي يرتبط بحقوق السيادة التي تتمتع بها الدول. وقد كرّسه التعامل الدولي وأقرّته المعاهدات والاتفاقيات الدولية[2]. بيد أن ممارسة الدولة المضيفة لهذا الحق ينبغي أن لا يكون تعسّفياً، فسحب الإجازة القنصلية عمل غير ودي يخالف المجاملات الدولية ويؤدي غالباً إلى تدهور العلاقات بين الدولتين وحتى إلى انقطاعها[3]. وقد حاولت لجنة القانون الدولي حصر ممارسة هذا الحق في حالة سوء سلوك الموظف القنصلي، إذا شكَّل سبباً جدياً للشكوى[4] Serious rounds for Complaint، وذلك بهدف الحؤول دون استعماله لأهداف سياسية أو لأسباب غير جدية. واعترف النص

(1) ويبدو واضحاً من نص هذه المادة أن مجرد سحب الدولة المضيفة الإجازة القنصلية التي سبق منحها لرئيس البعثة القنصلية أو توقفها عن اعتبار أحد موظفي البعثة موظفاً قنصلياً فيها، يؤدي إلى إنهاء المهمة القنصلية. وفي حكم للمحكمة البدائية في نيويورك حظيَّ بموافقة محكمة الاستئناف رفض إدعاء صاحب العلاقة استمرار صفته القنصلية لأن دولته لم تقم بسحبه، واعتبر الحكم أن مجرد سحب إجازته القنصلية ينهي صفته القنصلية التي لا تقوم إلا بقبول الدولة المضيفة بها، محمد الغنيمي: مرجع سابق، ص 787.

(2) راجع المادة الثامنة من مشروع فريق هارفارد لعام 1932، والفقرة الثالثة من المادة الخامسة من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951، والمادة الثامنة من اتفاقية هافانا لعام 1928.

(3) ففي عام 1935 مثلاً سحبت تشيكوسلوفاكيا إجازة قنصل بولونيا في Marawska بحجة أنه نشر في الصحف مقالات تضمّنت نقداً للحكومة التشيكوسلوفاكية، فقامت بولونيا بسحب إجازات القناصل التشيكيين العاملين لديها، ما أدى إلى قطع العلاقات القنصلية بين البلدين .راجع:حامد سلطان وعبد الله العريان: أصول القانون الدولي، القاهرة، 1953،ص 145.

(4) راجع نص المادة /23/ من مشروع لجنة القانون الدولي وتعليقها عليه في:
U.N. Consular conference, Vol 2, P. 17.

المقترح من اللجنة ضمنياً، بحق الدولة الموفدة في مطالبة الدولة المضيفة بتبيان الأسباب التي دعتها إلى اتخاذ قرارها بإنهاء مهمة الموظف القنصلي(1)، إلا أن المؤتمرين رفضوا المادة المقترحة وأقرّوا اقتراحاً مشابهاً لنص المادة التاسعة والعشرين من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية(2)، الذي لم يحدد حصراً الحالات التي يجوز فيها للدولة المضيفة اللجوء إلى إنهاء مهمة الموظف القنصلي، ويعفي هذه الدولة من تبيان الأسباب.

إلاّ أن هذا لا يعني أن للدولة المضيفة الحق في إيقاف الموظف القنصلي عن أداء مهامه بشكل مفاجئ وسريع والقيام بطرده من أراضيها فوراً أو خلال فترة قصيرة تحددها له، وإنما عليها إبلاغ الدولة المضيفة بقرارها، والطلب إليها استدعاءه إذا كان من رعاياها، أو إنهاء تعيينها له إذا كان من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين في أراضيها إقامة دائمة، مفسحة في المجال لتعيين بديل تحاشياً لأي انقطاع قد يقع في أداء البعثة لوظائفها القنصلية. فإذا تلكأت الدولة الموفدة أو امتنعت عن القيام بذلك كان للدولة المضيفة عندها أن تنهي مهام هذا الموظف، إما بسحب إجازته القنصلية إذا كان ممّن يحصلون على مثل هذه الإجازة، أو بالتوقف عن الاعتراف بصفته القنصلية. ولها أن تقوم بطرده من أراضيها(3). وقد يحدث

(1) راجع تعليق اللجنة على المادة /23/ من مشروعها في:

U.N. Consular Conference, vol, 2, P. 17.

(2) راجع مناقشات هذه المادة في:

U.N. diplomatic conference, Vol. 1, PP. 61 - 64.

(3) وهذا ما حدث عندما رفضت فرنسا عام 1956 طلب تونس إقفال القنصليات الفرنسية الأربع التي كانت قائمة على الحدود الجزائرية – التونسية إثر قصف الطيران الفرنسي لساقية سيدي يوسف، فقامت تونس بإغلاق القنصليات وبطرد القناصل الفرنسيين العاملين فيها.

Lee: «Consular Law», P. 40.

أن تكتفي الدولة المضيفة بقيام الدولة الموفدة بنقل الموظف القنصلي إلى مركز قنصلي آخر قائم في أراضيها، أو تكتفي بتفسيرات تقدمها لها الدولة الموفدة أو باعتذار ترفعه إليها فتعود بالتالي عن قرارها ويستمر الموظف القنصلي في أداء مهمته.

ويعتبر نص الفقرة الرابعة من المادة الثالثة والعشرين من اتفاقية فيينا القنصلية الذي أعفى الدولة المضيفة من تبيان الأسباب التي دعتها إلى طلب سحب الموظف القنصلي أو إنهاء مهمته، وبالتالي إلى سحب إجازته القنصلية، تكريساً للاتجاه الحديث الذي برز في حقل العلاقات القنصلية في أواسط القرن العشرين، فالعرف الدولي الذي لم يكن ثابتاً في السابق بالنسبة لضرورة تبيان الأسباب، قد أخذ اليوم نوعاً من الاستقرار. وأكدت الولايات المتحدة هذا الموقف مراراً معتبرة أنها لا تشك في حق الدولة المضيفة في سحب الإجازة القنصلية ولكنها تشترط إبداء الأسباب للتأكد من جديتها ومن أنها تشكل انحرافاً من القنصل عن السلوك المقبول في التعامل الدولي [1].

وكثيراً ما أثار تباين الأسباب نزاعاً بين الدولتين الموفدة والمضيفة أدَ إلى زيادة تدهور علاقاتهما[2]. وفي الواقع ثمة الكثير

---

(1) وكانت الولايات المتحدة الأميركية قد اتخذت، عام 1897، موقفاً مغايراً، فقد ورد في رسالة من وزير خارجيتها إلى البعثة الأميركية في غواتيمالا، أن لكل دولة الحق في سحب الإجازة القنصلية دون إبداء الأسباب، أما إذا أبدتها فيمكن عندها مناقشتها وممارسة حق الدفاع. وابتداء من عام 1908 عادت واشنطن تصر على ضرورة إبداء الأسباب.

Lee: «Consular Law», P. 41.

(2) في عام 1922 مثلاً قامت الحكومة البريطانية بإعلام وزارة الخارجية الأميركية برغبتها في إنهاء مهام الموظفين القنصليين الأميركيين العاملين في Newcastle وسحب إجازتيهما القنصلية بسبب الصعوبة التي يلاقيها المواطنون البريطانيون في الحصول على تأشيرات السفر إن لم يحجزوا أماكن لسفرهم على بواخر أميركية. وقامت الخارجية الأميركية=

من الأسباب والحالات التي تؤدي الى هذه المشاكل ومن بينها:

1 - التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المضيفة:

يؤدي التدخل وبخاصة في الشؤون السياسية إلى خروج الموظف القنصلي عن الحد الأدنى من السلوك الواجب عليه إتباعه، وبالتالي اعتباره من قبل الدولة المضيفة شخصاً غير مرغوب فيه وحتى إلى طرده من أراضيها[1].

= بالتحقيق وأبلغت الخارجية البريطانية عدم صحة الأسباب. وبعد تدهور في العلاقات جرت مفاوضات انتهت بقبول الحكومة البريطانية بقيام الموظفين القنصليين بالعمل في أماكن أخرى من بريطانيا شرط نقلهم من نيوكاسل. ومن هنا فإن لجنة القانون الدولي عارضت الفقرة الثانية من المادة السابعة عشرة من مشروع زوريك التي نصت على ضرورة قيام الدولة المضيفة بإبلاغ الدولة الموفدة بالطرق الدبلوماسية الأسباب التي دعتها لاعتبار الموظف القنصلي شخصاً غير مرغوب فيه وقيامها بسحب إجازته. واعتبرت اللجنة أن تبيان هذه الأسباب يؤدي إلى المزيد من النزاع بين الدول ولا يحقق أية فائدة عملية، خاصة وأن الأسباب تكون في الغالب معروفة من خلال تبادل وجهات النظر بين الدولتين.

I.L.C. Yearbook, 1959, Vol. 1, P. 167.

(1) في عام 1863 سحبت حكومة هندوراس الإجازة القنصلية من القنصل البريطاني بسبب تدخله في شؤونها السياسية الداخلية. وفي عام 1783 سحبت حكومة الأوروغواي اعترافها بالوكيل القنصلي الأميركي في Asunction لتدخله في الشؤون السياسية المحلية واستعمال منزله كملجأ لأشخاص معادين للحكومة. وفي عام 1876 تم استدعاء قنصل الولايات المتحدة في ميناء طرابلس (لبنان) بعد أن طلبت السلطات التركية ذلك نتيجة لخلافه مع السلطات المحلية بسبب ارتكابه بعض التصرفات. وفي عام 1949 طردت تشيكوسلوفاكيا نائب القنصل الأميركي في زغرب لتحريضه عناصر معادية للنظام على القيام بأعمال تخريبية وفي صيف عام 1957 طردت سوريا نائب القنصل الأميركي والملحق العسكري الأميركي ومساعده في دمشق بعد أن اتهمتهم بالتخطيط لقلب نظام الحكم.

Lee: «consular Law» P. 39.

2 - القيام بنشاطات غير قانونية:

ومن هذه النشاطات أعمال التجسس والتهريب والاتجار بالأسلحة ومخالفة القوانين الجمركية وقوانين القطع والتهجّم المستمر على السلطات المحلية وعلى العادات والقوانين المعتمدة في الدولة المضيفة وإساءة استعمال الحصانات والامتيازات القنصلية[1].

3 - العوامل السياسية:

قد تلجأ الدول لأسباب سياسية خاصة بها، خصوصاً في أوقات الأزمات أو تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل أو لمبدأ التعادل القنصلي، على اعتبار بعض الموظفين القنصليين أشخاصاً غير مرغوب فيهم وسحب إجازاتهم القنصلية[2].

---

(1) في عام 1793 سحبت الولايات المتحدة الإجازة القنصلية الممنوحة لنائب القنصل الفرنسي في بوسطن لأنه عارض بالقوة تنفيذ القوانين المحلية. وفي عام 1834 سحبت بريطانيا الإجازة القنصلية الممنوحة لقنصل بروسيا في بابوان لأنه ساعد في تهريب ذخيرة إلى إسبانيا. وفي عام 1856 سحبت الولايات المتحدة إجازات 3 قناصل بريطانيين بسبب محاولتهم تجنيد رجال للخدمة في الجيش البريطاني خلال حرب القرم. وفي عام 1870 طلبت الولايات المتحدة من إسبانيا سحب قنصلها في نيويورك لاستمراره في منح تأشيرات قنصلية بشكل مخالف لقوانين الولايات المتحدة على الرغم من لفت نظره إلى ذلك. وفي عام 1922 سحبت بريطانيا إجازة القناصل الأميركيين في نيوكاسل لإساءتهم استعمال سلطاتهم عندما قاموا بحصر منح التأشيرات القنصلية بالأشخاص المسافرين على بواخر أميركية. وفي عام 1948 سحبت الولايات المتحدة إجازة القنصل السوفيتي العام في نيويورك لقيام القنصلية العامة السوفيتية بخطف المدرّسة السوفيتية Kasenkina وحجزها في مبنى القنصلية ما دفعها إلى محاولة الانتحار. وفي عام 1949 ألقي القبض على بعض القناصل الفرنسيين في بولندا وطردوا من البلاد بتهمة التجسس. وفي عام 1955 قبض على القنصل البلغاري في اسطنبول بتهمة التجسس وطرد من البلاد.
Lee: «Consular Law», PP. 39 - 40.

(2) ففي عام 1949 أدّى طرد القناصل الفرنسيين من بولندا إلى اتخاذ فرنسا إجراءات مماثلة بحق الرعايا البولونيين وبينهم قنصل بولندا. وفي عامي 1937 و 1938 أثار الاتحاد السوفيتي السابق مبدأ التعامل القنصلي وطبّقه كما طبقته دول عدة أخرى. وفي عام 1941 طلبت الولايات المتحدة سحب القناصل الألمان والايطاليين العاملين =

القسم الثالث

واجبات الدولة المضيفة

عند انتهاء المهمة القنصلية

يترتب على الدولة المضيفة في حالة انتهاء المهمة القنصلية، واجبات معيّنة منها ما يتعلق بالموظف القنصلي وأفراد عائلته عند انتهاء مهمته، ومنها ما يتعلق بالبعثة القنصلية ووظائفها عند توقفها عن العمل بشكل دائم أو مؤقت.

أولاً: الواجبات تجاه الموظف القنصلي

تنص المادة السادسة والعشرين من اتفاقية ڤيينا القنصلية على ما يلي[1]: «على الدولة المضيفة، حتى في حالة النزاع المسلح، منح موظفي البعثة القنصلية وخدمهم الخاصين من غير رعايا الدولة المضيفة وأفراد عائلتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم، بغض النظر عن جنسياتهم، الوقت والتسهيلات الضرورية لتمكينهم من تهيئة سفرهم ومغادرة البلاد في أول فرصة ممكنة بعد انتهاء وظائفهم. وعليها بصورة خاصة وعند الاقتضاء أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل الضرورية لهم ولأمتعتهم باستثناء الأمتعة التي اكتسبوا ملكيتها فيها والتي يكون تصديرها إلى خارج البلاد

= في أراضيها إثر تدهور العلاقات السياسية بين الولايات المتحدة وهذين البلدين، متذرعة بقيام القناصل بنشاطات غير مشروعة تضر بالمصلحة العليا للبلاد.

(1) ونص هذه المادة مماثل لنص المادة /44/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية لعام 1961.

ممنوعاً عند المغادرة». إلا ان ثمة ملاحظات على النص أبرزها:

1 - تضع المادة السادسة والعشرين معيارين زمنيين يتوجب على الدولة المضيفة مراعاتهما: الأول يفرض عليها منح الموظفين القنصليين المهلة الزمنية الكافية لتهيئة أنفسهم للسفر وإنجاز أعمالهم وتحضير وسيلة السفر الملائمة لهم. والثاني يفرض عليها تسهيل مغادرتهم لأراضيها في أول فرصة ممكنة فور إنجاز استعداداتهم للسفر.

2 - ينحصر واجب الدولة المضيفة في تسهيل مغادرة الموظف القنصلي وأفراد أسرته وخدمه، بالقناصل المسلكيين من غير رعايا الدولة المضيفة ومن غير المقيمين أصلاً إقامة دائمة فوق أراضيها، وبأفراد أسرهم مهما تكن جنسياتهم، وبخدمهم الخاصين من غير مواطني الدولة المضيفة ومن غير المقيمين إقامة دائمة فوق أراضيها. وعلى الرغم من أن نص المادة لم يشر صراحة إلى استثناء المقيمين إقامة دائمة فوق أراضيها من أحكامها فإن نص المادة /71/ من الاتفاقية القنصلية الذي ورد ضمن الأحكام العامة التي تشمل كامل الاتفاقية، استثنى هذه الفئة من جميع التسهيلات والحصانات والامتيازات وساوى بالتالي بينها وبين مواطني الدولة المضيفة، وهو في رأينا يشمل بأحكامه نص المادة السادسة والعشرين التي تقرّ بتقديم التسهيلات إلى الموظفين القنصليين عند انتهاء مهامهم، وتعتبر امتداداً لحصاناتهم وامتيازاتهم. ولا تشمل المادة السادسة والعشرين بأحكامها الموظفين القنصليين الفخريين وأفراد أسرهم وخدمهم اذا كانوا

من رعايا الدولة المضيفة أو كانوا من المقيمين إقامة دائمة فوق أراضيها، وما داموا يمارسون نشاطاً مأجوراً إلى جانب ممارستهم مهامهم القنصلية.

3 - على الدولة المضيفة، في حال تعذّر حصول الموظفين القنصليين على وسائل نقل ملائمة، نتيجة كوارث طبيعية كالزلازل والفيضانات مثلاً، أو نتيجة نزاع مسلح أو حرب أهلية، أن تُوفّر لمن تشملهم المادة السادسة والعشرين بأحكامها وسائل النقل الضرورية[1].

4 - على الدولة المضيفة ،أن تسهل للأشخاص المعنيين بالمادة السادسة والعشرين نقل أمتعتهم باستثناء تلك التي تملّكوها أثناء إقامتهم في الدولة المضيفة ،والتي لا تجيز الأنظمة النافذة فيها يوم المغادرة، تصديرها للخارج. ونذكر كمثال، التحف الأثرية والمخطوطات.

5 - إن تسهيل المغادرة المنصوص عليها في المادة السادسة والعشرين، لا يقتصر فقط على الظروف العادية بل يشمل كذلك الظروف الاستثنائية كحالة نشوب نزاع مسلح أو ثورة أهلية. وفي الواقع تصبح المساعدة التي تقدمها الدولة المضيفة للموظفين القنصليين وأفراد

---

(1) راجع الاعتراض الذي أبدته بعض الدول على هذا الموجب أثناء مناقشة المؤتمر الدبلوماسي للمادة /44/ من الاتفاقية الدبلوماسية نظراً لافتقار العديد من الدول خاصة الفقيرة منها لوسائل النقل في أوقات الكوارث والحروب، إلا أن إصرار الغالبية أدى إلى إقرار النص في المؤتمر الدبلوماسي تم في المؤتمر القنصلي:
U.N. Diplomatic conference, Vol. 1, PP. 214 - 216.

أسرهم وخدمهم لتسهيل مغادرتهم لأراضيها، أكثر إلحاحاً وضرورة في مثل هذه الظروف الاستثنائية، بينما لا تدعو الحاجة غالباً إلى تقديم أية مساعدة من الدولة المضيفة لإتمام عملية المغادرة في الظروف العادية.

6 - كما يتوجّب إبلاغ وزارة خارجية الدولة المضيفة بانتهاء مهمة الموظف القنصلي، وتبليغها تاريخ مغادرته النهائية، والمغادرة النهائية لكل فرد من أفراد أسرته وخدمه الخاصين. أما في حال وفاة الموظف القنصلي أو أحد أفراد أسرته فيتوجّب على الدولة المضيفة تقديم التسهيلات اللازمة لنقل جثمان المتوفى إلى بلاده، كما يتوجّب عليها أن تسمح بتصدير الأموال المنقولة التي كان المتوفى يملكها ما عدا تلك التي تم اكتسابها أثناء إقامته في أراضيها مما لا تجيز قوانينها المعمول بها وقت الوفاة تصديره.

وتمثل المادة السادسة والعشرين تطوراً مهماً في حقل العلاقات القنصلية إذ أن القانون الدولي العرفي لم يكن يقر في السابق للقناصل عند انتهاء مهامهم حقوقاً مشابهة لحقوق الدبلوماسيين باعتبار أن الحصانات والامتيازات القنصلية، على عكس مثيلاتها الدبلوماسية، تنتهي فور انتهاء المهمة القنصلية، سواءً أتم ذلك نتيجة لسحب الدولة المضيفة للإجازة القنصلية، أم لسحب موافقتها على قبول الموظف القنصلي، أو لأي سبب آخر. إلاّ أن ما تعرّض له الموظفون القنصليون في بعض الدول إثر تغيير أنظمة الحكم فيها، كما حدث للقناصل الأميركيين في الصين بعد وصول ماوتسي تونغ إلى الحكم، أدى إلى بروز تيار جديد يطالب

بامتداد الحصانات القنصلية بعد انتهاء المهمة القنصلية إلى حين مغادرة القناصل أراضي الدولة المضيفة أو على فترة زمنية معقولة تلي انتهاء المهمة، ويطالب بإلزام الدولة المضيفة بتقديم التسهيلات اللازمة لتأمين مغادرة هؤلاء الموظفين أراضيها. وبالفعل جاءت بعض المعاهدات القنصلية بعد الحرب العالمية الثانية تتضمن نصّاً يكرّس التيار الجديد[1]. غير أن واجب الدولة المضيفة في هذا المجال ظلّ مجرد موجب أخلاقي يتوقف تطبيقه على إرادتها بذلك، إلى أن جاءت اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية لترفعه إلى مستوى القاعدة القانونية الدولية الملزمة في المادتين 26 و53 منها.

ثانياً: الواجبات تجاه البعثة القنصلية

ميّزت المادة السابعة والعشرين من اتفاقية ڤيينا القنصلية[2] وعنوانها «حماية الدور القنصلية والمحفوظات القنصلية ومصالح الدولة الموفدة في الظروف الاستثنائية» بين حالتين: حالة قطع العلاقات القنصلية، وحالة الإغلاق المؤقت أو الدائم للبعثة القنصلية مع استمرار العلاقات القنصلية. ويتوجّب على الدولة المضيفة في جميع الظروف التي تؤدي إلى إغلاق مركز البعثة القنصلية، حتى في حالة النزاع المسلح، احترام الدور القنصلية وممتلكات البعثة ومحفوظاتها وحمايتها.

(1) كالمعاهدة البريطانية - الفرنسية لعام 1951، والمعاهدة البريطانية - النرويجية لعام 1951.

(2) وهي تماثل المادة /45/ من الاتفاقية الدبلوماسية. راجع مناقشة المادة /45/ في:
U.N. Diplomatic Conference Vol. 1, P. 217.
وكذلك راجع مناقشة المادة /27/ من الاتفاقية القنصلية في:
U.N. consular conference, Vol. 1, PP. 217 - 218.

ويتوجّب عليها في حال قطع العلاقات القنصلية الذي يأتي عادة بعد قطع العلاقات الدبلوماسية، أن تتيح للدولة الموفدة، إن هي أرادت، تكليف دولة ثالثة توافق عليها الدولة المضيفة، القيام بواسطة بعثتها الدبلوماسية القائمة في أراضي هذه الدولة الأخيرة، أو إحدى بعثاتها القنصلية لديها، بحماية مصالحها ومصالح رعاياها ورعاية دار البعثة وأموالها ومحفوظاتها وحمايتها.

ويتوجّب عليها كذلك عند إغلاق مركز البعثة بصورة مؤقتة أو دائمة أن تجيز للدولة الموفدة تكليف بعثتها الدبلوماسية لدى الدول المضيفة إن هي وجدت أو أية بعثة قنصلية أخرى لديها القيام بالأعمال القنصلية التي كانت تقوم بها البعثة المغلقة والقيام بحراسة دارها وأموالها ومحفوظاتها. أما إذا لم يكن للدولة الموفدة أية بعثة دبلوماسية أو قنصلية في الدولة المضيفة فيمكن عند ذلك تكليف دولة ثالثة تقبل بها الدولة المضيفة القيام برعاية مصالحها ومصالح مواطنيها وبحماية دار البعثة وأموالها ومحفوظاتها.

الباب الخامس

أنواع ودرجات الموظفين القنصليين وتعيينهم

الفصل الأول: القنصليون المسلكيون

الفصل الثاني: القناصل الفخريون

الفصل الثالث: تعيين رؤساء البعثات القنصلية ومباشرة مهامهم

الفصل الرابع: تعيين الموظفين القنصليين

الفصل الأول

القنصليون المسلكيون

Carrer consuls

قسّمت الفقرة الثانية من المادة الأولى من اتفاقية ڤيينا للعلاقات فئة الموظفين القنصليين فئتان: مسلكيون وفخريون. ونصّت المادة التاسعة المتعلقة بفئات رؤساء البعثات القنصلية على ان ينقسم رؤساء البعثات القنصلية إلى أربع فئات، القناصل العامون Consuls General -. القناصل Consuls. نواب القناصل Consular Agents وكيل قنصلي.

كما أن الفقرة الأولى من المادة نفسها، لا تقيّد بأي شكل حق أي من الأطراف المتعاقدين في تحديد تسمية الموظفين القنصليين ما عدا رؤساء البعثات القنصلية. كما أن البعثة القنصلية مسلكية كانت أم فخرية قد تكون برئاسة قنصل عام أو قنصل أو نائب قنصل أو وكيل قنصلي تبعاً لدرجتها، كما قد تتألف البعثة، برئيسها، من

موظفين قنصليين ينتمون إلى أية درجة من الدرجات المذكورة[1].

يذكر أن مؤسسة القنصل الفخري Honorary consul، أو كما عُـرف بالقنصل المنتخب أو المختار Consul Eliciti نظراً لاختياره من بين جماعة التجار المقيمين في الدولة المضيفة،قد سبقت مؤسسة القنصل المسلكي Career consul، أو كما يسمى بالقنصل المبعوث Consul Missi أو بالقنصل المحترف Professional Consul، التي اعتمدتها الدول في القرن السابع عشر عندما أصبحت تعتبر القنصل موظفاً من موظفيها يتلقى منها مرتباً ثابتاً. وعلى الرغم من تطور دور القنصل المسلكي وتزايد أهميته في القرنين التاسع عشر والعشرين، فإن دور القناصل الفخريين حافظ على أهميته. وما زالت دول عدة لأسباب اقتصادية وعملية تعتمد على هؤلاء القناصل في أنحاء عدة من العالم لتسيير أعمالها ومصالحها.

أولاً: القنصل المسلكي

عرّفت المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام 1960 في الفقرة الثانية من مادتها الأولى، الموظفين القنصليين المسلكيين بأنهم «موظفون تعينهم الدولة المرسلة ولا يتعاطون أي

(1) ولقد خلت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية من أي تعريف للقنصل المسلكي أو القنصل الفخري رغم اقتراح مندوب البرتغال، خلال المناقشة في اللجنة الثانية إلغاء الفقرة الثانية من المادة الأولى واستبدالها بنص يتضمن تعريفاً محدداً لكل من القنصل المسلكي والقنصل الفخري والسبب الذي حال دون توصل لجنة القانون الدولي خلال تحضيرها لمشروع الاتفاقية إلى تعريف موحد. ويشكل إغفال هذا التعريف ثغرة مهمة في الاتفاقية، خاصة وأن أحكام الفصل الثاني منها تتعلق بحصانات وامتيازات القناصل المسلكيين، بينما تتعلق أحكام الفصل الثالث بحصانات وامتيازات القناصل الفخريين، وهذا ما أشارت إليه صراحة الفقرة الثانية من المادة الأولى من الاتفاقية، وكان من المفروض تحديد معيار للتفريق بين الموظفين.

نشاط مهني في الدولة المضيفة يخرج عن ممارستهم لوظائفهم القنصلية. وهم يحملون جنسية الدولة المرسلة فقط». فيما اقترح مندوب البرتغال إلى مؤتمر ڤيينا للعلاقات القنصلية تعريف الموظف القنصلي المسلكي بأنه «أي شخص من موظفي الدولة الموفدة يتلقى مرتباً منتظماً، ولا يمارس في الدولة المضيفة أي نشاط مهني خارج عن نطاق وظائفه القنصلية»[1]. وهذا هو التعريف الذي اقترحته لجنة القانون الدولي في دورتها الحادية عشرة[2]. ويتبين من هذين التعريفين أن الموظف القنصلي المسلكي يتميّز بأربع ميزات هي:

1 - يعتبر موظفاً رسمياً من موظفي الدولة الموفدة:

وغالباً ما يكون من موظفي السلك الخارجي، وتطبق عليه بالتالي الأنظمة والقوانين التي ترعى أوضاع الموظفين عامة، وأوضاع موظفي السلك الخارجي خاصة، في الدولة الموفدة.

2 - يتقاضى مرتباً منتظماً:

تحدد القوانين والأنظمة الداخلية لدولته هذا المرتب والتعويضات الملحقة به. وهو في هذا يختلف عن القنصل الفخري الذي يتقاضى جزءاً من العائدات القنصلية التي يستوفيها.

3 - عدم مزاولة أي عمل مأجور في الدولة المضيفة:

تمنع قوانين الدول عادة على موظفي سلكها الخارجي تعاطي أي عمل يخرج عن نطاق وظائفهم الرسمية. وقد نصّت الفقرة الأولى من المادة /57/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية على

---

(1) U.N. Consular conference, vol. 1, P. 429.

(2) U.N. consular conference, Vol. 2, P. 37.

أنه «لا يجوز للموظفين القنصليين المسلكيين تعاطي أي عمل مهني أو تجاري بقصد الربح الشخصي في الدولة المضيفة»[1].

4 - يحمل في الغالب جنسية الدولة الموفدة:

تنص المادة /22/ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على أن يكون الموظف القنصلي من حيث المبدأ، من رعايا الدولة الموفدة. ويجوز أن يعين أحياناً من بين مواطني الدولة المضيفة شرط الحصول على موافقة هذه الدولة التي يبقى لها حق سحب موافقتها هذه في كل وقت. ولهذه الدولة ممارسة نفس الحق في حال تعيينه من بين مواطني دولة ثالثة. وتختلف مواقف الدول حول هذا الموضوع فيتشرط بعضها حمل الموظف القنصلي لجنسية الدولة الموفدة، ولا يوافق على تعيين قناصل للدول الأخرى في أراضيه إذا كانوا من رعاياه. وتأتي الدول

---

(1) تضمّنت بعض المعاهدات الدولية نصوصاً تحول دون قيام القناصل المسلكيين بأي عمل مكسب خارج نطاق مهامهم القنصلية، فالفقرة الثالثة من المادة /16/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام 1948 تنص مثلاً، على أنه «يسمح فقط للقناصل الفخريين والموظفين الفخريين بممارسة التجارة أو أي نشاط آخر مختلف عن وظائفهم الرسمية».غير أن بعض الدول، وإن تكن قليلة، تفسح المجال أمام موظفيها القنصليين والمسلكيين لتعاطي أعمال مأجورة تخرج عن نطاق مهامهم الرسمية. ولهذا اعتبرت لجنة القانون الدولي هؤلاء الموظفين في حكم القناصل الفخريين بالنسبة إلى حصاناتهم وامتيازاتهم على الرغم من انتمائهم إلى السلك القنصلي المسلكي، واقترحت تضمين الاتفاقية القنصلية مادة حول ذلك هي المادة /56/ من مشروع اللجنة. وحدّدت اللجنة مفهوم العمل المأجور بأنه يشمل الأعمال التجارية والمهنية والنشاطات التي تمارس بقصد الربح، ولا تشمل تلك التي لا تهدف إلى تحقيق ربح كإعطاء محاضرات في الجامعات ونشر كتب ومقالات علمية، إلا أن المؤتمر لم يقر المادة المقترحة واستدل بها نص المادة /57/ من الاتفاقية الذي يحرِّم على الموظفين القنصليين المسلكيين تعاطي أي عمل يخرج عن نطاق وظائفهم القنصلية معتبراً أن ذلك يضعهم ضمن فئة القناصل الفخريين.

U.N. Consular conference, Vol. 2, PP. 36 - 37.

الاشتراكية السابقة، باستثناء قلّة منها، على رأس هذه الفئة، وقد أدخلت هذا الشرط ضمن معاهداتها القنصلية الثنائية حتى بعد عقد اتفاقية ڤيينا لعام 1963. وتحصر كل من بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة الأميركية تعيين قناصلها المسلكيين بمواطنيها وهذا هو موقف غالبية الدول حيث يخضع الموظفون القنصليون فيها لأنظمة الخدمة العامة التي تشترط حمل جنسيتها على جميع المرشحين لدخول الوظيفة العامة. وذهبت الولايات المتحدة إلى حد رفض قبول تعيين قناصل مسلكيين في أراضيها من بين رعايا الدولة الموفدة الذين يقيمون على أراضيها إقامة دائمة Permanent Residents [1].

لكن ثمّة في المقابل دول قليلة، تجيز اختيار قناصلها المسلكيين من غير رعاياها، أو تجيز للدولة الموفدة اختيار قناصلها من بين رعايا دولة ثالثة أو من بين رعايا الدولة المضيفة. وانسجاماً مع هذه الحالات أفسحت المادة /22/ من الاتفاقية القنصلية، المجال أمام تعيين الموظفين القنصليين من بين رعايا الدولة المضيفة أو من بين رعايا دولة ثالثة بعد الحصول على موافقة صريحة ومسبقة من الدولة المضيفة التي يبقى لها حق سحب موافقتها متى شاءت. وجاءت المادة /71/ من الاتفاقية القنصلية لتحدد وضع الموظفين القنصليين وبقية أفراد البعثة ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة فيها.

---

(1) كما رفضت عام 1964 طلباً للسفارة البريطانية في واشنطن بالموافقة على تعيين مواطنين بريطانيين كنائبي قنصل لبريطانيا في هيوستن، وذلك كونهما من المقيمين الدائمين. واقترحت الولايات المتحدة قبولهما كقنصلين فخريين. راجع:
Whiteman: Digest, Vol, 7, PP. 514 - 515 .

ثانياً: درجات ورتب القنصليين المسلكيين

أشارت لجنة القانون الدولي في معرض تعليقها على نص المادة التاسعة من الاتفاقية القنصلية المتعلقة بتصنيف رؤساء البعثات القنصلية أن التعداد الوارد فيها لا يقصد به إلزام الدول بالأخذ بالدرجات الأربع معاً ،القناصل العامون، القناصل، نواب القناصل، الوكلاء القنصليون، بل إلزامها بحصر تسميات ودرجات رؤساء بعثاتها القنصلية في درجة أو أكثر من هذه الدرجات، ذلك بهدف توحيدها بعد أن عرف تاريخ العلاقات القنصلية الطويل تضارباً وتعدداً في تسميات ودرجات رؤساء البعثات القنصلية خلافاً لرؤساء البعثات الدبلوماسية الذين تحدَّدت تسمياتهم ودرجاتهم منذ مؤتمر ڤيينا لعام 1815 ومؤتمر اكس لاشابل لعام 1818، وأخيراً مؤتمر ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 [1].

كما أشارت لجنة القانون الدولي صراحة إلى أن نص المادة التاسعة لا يقيد الدول إلاّ بالنسبة إلى درجات وتسميات رؤساء البعثات القنصلية، وبالتالي لا يحد من حريتها في تحديد درجات وألقاب بقية أفراد البعثة فيكون لها أن تستعمل التسميات والدرجات المذكورة أو اختيار غيرها من التسميات ومنها:

1 - القنصل النائب Deputy Consul:

وهو لقب أطلقته الولايات المتحدة على بعض موظفيها القنصليين ولا يختلف كثيراً عن الوكيل القنصلي Agent.

---

(1) حول درجات المبعوثين الدبلوماسيين راجع: خليل حسين، التنظيم الدبلوماسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

2 - الوكلاء التجاريون Commercial Agents:

وهم موظفون قنصليون لجأت الولايات المتحدة إلى تعيينهم في البلاد التي لم تعترف بحكومتها.

3 - Pro - Consuls:

وتطلقه بريطانيا على الموظفين المكلفين القيام بأعمال كتابة العدل فقط، في منطقة من مناطق الصلاحية القنصلية. ويعينهم رئيس البعثة القنصلية المسؤول عن هذه المنطقة بعد موافقة وزارة الخارجية البريطانية[1].

4 - نواب المندوب السامي Deputy High commissioners:

وهو لقب يطلق على الموظفين القنصليين المتبادلين بين دول الكومنولث. وهم يحملون معهم رسالة موجهة من الوزير المكلف بشؤون الكومنولث إلى نظيره في الدولة المضيفة. وهم لا يستحصلون على إجازة قنصلية ولكنهم يعاملون على قدم المساواة مع الموظفين القنصليين الأجانب الآخرين[2].

5 - تسميات أخرى:

كالقناصل المناوبين Alternate consuls والملحقين القنصليين Consular Attaches والتلاميذ القناصل Pupil consuls والسكرتير

---

(1) Oppenheim: «International Law», Vol. 1, P. 833.

(2) Wood, John and Serres, Jean: «Diplomatic Ceremonial and Protocol», Macmillan, London 1970, P. 66.

القنصليين Consular Secretaires [1].

يذكر ان نص المادة التاسعة من اتفاقية ڤيينا يعتبر تكريساً لقواعد عرفية درجت على إتباعها دول عدة منذ وقت طويل[2].

والبعثة القنصلية قد تكون قنصلية عامة يرأسها قنصل عام، أو قنصلية يرأسها قنصل، أو نيابة قنصلية يرأسها نائب قنصل، أو وكالة قنصلية يرأسها وكيل قنصلي. ونلاحظ أن هذا الربط بين درجة البعثة ودرجة رئيسها هو الغالب، إلا أنه قد يحدث أن يرأس القنصلية العامة موظف من درجة قنصل، ويرأس القنصلية موظف من درجة قنصل عام. بل قد يحدث أحياناً، وإن كان ذلك نادراً، أن يعيّن على رأس القنصلية العامة شخص برتبة سفير. ولا تؤثر الدرجة التي يحملها رئيس البعثة في صلاحياته، فيمارس القنصل

---

(1) U.N. Consular Conference, vol. 2, PP. 10 - 11.

(2) ومن الدول التي اعتمدت الدرجات الأربع في سلكها القنصلي: كولومبيا ونيكارغوا والبيرو وهندوراس وليبيريا وكوستاريكا وباناما وفنزويلا والاتحاد السوفياتي وهولندا ويوغوسلافيا والولايات المتحدة وبريطانيا وكندا... بينما اكتفت دول أخرى بالدرجات الثلاث الأولى دون الأخذ بدرجة الوكلاء القنصليين، ومن هذه الدول: لبنان وبوليفيا والنروج وكوريا الديمقراطية وسويسرا. وذهبت بعض الدول إلى اعتماد الدرجات الأربع وتقسيمها إلى فئتين أو أكثر بحيث تصبح على الشكل التالي: قنصل عام أول، وقنصل عام ثان، ونائب قنصل أول، ونائب قنصل ثان، ومن هذه الدول: سويسرا والأكوادور واسبانيا.وإذا استعرضنا المعاهدات القنصلية الثنائية وجدناها تأخذ في غالبيتها بالدرجات الأربع منها: المعاهدة القنصلية الهولندية الكوبية لعام 1913، والاسبانية اليونانية لعام 1919، والبريطانية الفنلندية لعام 1923، واليوغوسلافية التشيكوسلوفاكية لعام 1927، واللبنانية اليونانية لعام 1948، والبريطانية الفرنسية لعام 1951، والبريطانية الأميركية لعام 1951، ومن المعاهدات الحديثة، المعاهدة القنصلية الأميركية السوفيتية لعام 1964، والفرنسية الأميركية لعام 1966، بينما اكتفت المعاهدة القنصلية الفرنسية السوفيتية لعام 1966 بذكر الدرجات الثلاث الأولى دون ذكر درجة الوكلاء القنصليين. وكذلك فعلت المعاهدة الصينية السوفيتية لعام 1959.

صلاحيات القنصل العام وإن رأس قنصلية عامة ويمارس القنصل العام صلاحيات القنصل وإن رأس قنصلية، مع العلم أن الفارق بسيط بين صلاحيات القنصليات العامة وصلاحيات القنصليات، وهو يقتصر في الغالب على اتساع المنطقة القنصلية وحجم الأعمال.

وقد تتألف البعثة القنصلية من عدد من الموظفين القنصليين من الدرجات المختلفة فتضم القنصليات العامة الكبرى قنصلاً عاماً رئيساً لها وقنصلاً أو أكثر ونائب قنصل أو أكثر. أما القنصليات العامة اللبنانية في نيويورك ومنتريال ومرسيليا، تضم في الغالب قنصلاً عاماً يساعده قنصل أو نائب قنصل[1]. بينما يتألف الملاك الفعلي لقنصليات عامة أخرى من قنصل عام فقط كما هو الوضع في ديتروت ولوس انجلس. كما تقوم دول عدة بمنح رئيس بعثتها الدبلوماسية لقب قنصل عام إلى جانب رتبته الدبلوماسية كسفير أو قائم بالأعمال. وقد تمنح أعضاء البعثة الذين يكلفون أداء المهام القنصلية لقب قنصل أو نائب قنصل[2].

1 - **القناصل العامون Consuls - General:**

يُعيّن القناصل العامون عادة على رأس قنصلية عامة تشمل

---

(1) في القانون اللبناني يحمل الملحق في السلك الخارجي لقب نائب قنصل والسكرتير لقب قنصل، والمستشار لقب قنصل عام وذلك عند تعيينهم في بعثة قنصلية. أما في مصر، ووفقاً للمادة /4/ من قانون 54/166 فتوازي درجة مستشار القنصل العام من الدرجة الأولى، ودرجة سكرتير أول، القنصل العام من الدرجة الثانية، والسكرتير الثاني درجة القنصل، والسكرتير الثالث درجة نائب القنصل، والملحق درجة السكرتير القنصلي. راجع علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1967، ص 379.

(2) راجع علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المرجع المذكور، ص 327.

صلاحياتها مناطق قنصلية عدة تابعة لها، أو منطقة قنصلية واحدة كبيرة ومهمة. ويعتبر القناصل العامون رؤساء مباشرين لجميع الموظفين القنصليين العاملين في منطقتهم القنصلية، يمارسون عليهم الإشراف والمراقبة والتوجيه فيصدرون إليهم التعليمات ويبلغونهم تلك الصادرة عن وزارة خارجية الدولة الموفدة ويطلعون على مراسلاتهم مع هذه الوزارة التي تتم بواسطتهم، كما يقومون بزيارات تفتيشية دورية لهذه البعثات.

كما يرتبط القناصل العامون برؤساء البعثات الدبلوماسية في حال وجودهم، وإلا فبوزارة خارجيتهم مباشرة. غير أن ارتباطهم برؤساء البعثات الدبلوماسية ، هو ارتباط أسمي أكثر منه فعلي، رغم أن القوانين الدولية تضع جميع البعثات القنصلية تحت إشراف البعثات الدبلوماسية باعتبارها المرجع الأعلى للدولة الموفدة في الدولة المضيفة[1].

وتتم الاتصالات بين البعثات القنصلية والإدارات المركزية للدولة المضيفة بواسطة البعثة الدبلوماسية التي تستحصل للقنصليات على الوثائق والمستندات الضرورية لعملها الصادرة عن هذه الإدارات.

(1) تقوم القنصليات العامة بالاتصال مباشرة مع الدوائر المركزية في الخارجية اللبنانية وتتبادل معها الحقائب الدبلوماسية مباشرة لا عن طريق السفارات كما هو مفروض ودون قيام تنسيق فعلي مع البعثة الدبلوماسية رغم أهمية هذا التنسيق وضرورة تبادل المعلومات بين البعثتين، وذلك على الرغم من وجود نص صريح، هو المادة /30/ من المرسوم التنظيمي رقم 2885، الصادر في 16 كانون الأول / ديسمبر 1959، والمتعلق بتنظيم وزارة الخارجية والذي يطالب بأن «يتبع القنصل والقنصل الفخري القنصل العام، ويتبع جميع أعضاء السلك القنصلي الوزارة إما بواسطة الممثل الدبلوماسي في الدولة التي يعملون فيها وإما مباشرة في حال عدم وجود ممثل دبلوماسي فيها».راجع عاصم جابر،الوظيفة القنصلية،مرجع سابق، ص 185 ما يليها.

ومع أن القاعدة هي افتتاح قنصليات عامة، أو قنصليات في المدن الكبرى والمناطق المهمة خارج العاصمة التي تقوم فيها البعثة الدبلوماسية[1]، فليس ثمة ما يحول دون افتتاح بعثات قنصلية مسلكية مستقلة عن البعثة الدبلوماسية يكون مركزها العاصمة عينها. وقد يحدث أن تكتفي دولة ما بافتتاح قنصلية عامة لها، أو قنصلية، في عاصمة دولة ما دون إنشاء علاقات دبلوماسية أو باعتمادها نظام التمثيل الدبلوماسي غير المقيم[2].

2 - **القناصل Consuls**:

يعينون بشكل عام كرؤساء لمناطق قنصلية في مدن أو مرافئ لا يستوجب حجم العمل فيها إنشاء قنصلية عامة[3]. وينطبق عليهم ما ينطبق على القناصل العامين، فلا تمايز في طبيعة المهام التي يمارسها كل من القنصل العام والقنصل وإنما ثمة اختلاف ينحصر في حجم الأعمال واتساعها.وقد يعمل القناصل في القنصلية العامة نفسها، كمعاونين للقنصل العام، وبالتالي لا يعتبرون بذلك رؤساء لبعثات قنصلية إلا في حالة غياب القنصل العام وقيام أحدهم بتولي رئاسة البعثة القنصلية مكانه.

3 - **نواب القناصل Vice - Consuls**:

في المبدأ يعتبر نواب القناصل، مساعدون للقناصل العامين أو القناصل؛ يرأسون البعثة القنصلية في حال غياب رئيسها. إلا أن

---

(1) كالقنصليات اللبنانية العامة في نيويورك وديترويت ولوس أنجلوس (السفارة في واشنطن) وفي ريو دي جانيرو وسان باولو (السفارة في برازيليا) وفي منتريال وتورنتو (السفارة في اوتاوا) وفي مرسيليا وفي استامبول.

(2) راجع عاصم جابر، مرجع سابق، ص 287.

(3) Oppenheim: International Law, P. 833.

ثمة حالات يكونون فيها رؤساء أصيلين لبعثات قنصلية صغيرة تعرف بالنيابات القنصلية Vice - Consulate وتشمل مهامها مناطق نائية لا يستوجب حجم العمل فيها افتتاح قنصلية أو قنصلية عامة[1].

وتخوّل بعض الدول القناصل العامين والقناصل تعيين نواب قنصليين لهم بعد حصولهم على موافقة وزارة خارجيتهم، كما تشترط دول أخرى كالمكسيك مثلاً، بهدف السماح للقناصل العامين أو القناصل العاملين لديها بتعيين نواب قنصليين لهم، أن ينص قرار تعيينهم والإجازة القنصلية الممنوحة لهم على حقهم بالقيام بهذا التعيين.وثمة دول تحصر لقب نائب قنصل بقناصلها الفخريين فقط[2].

4 - الوكلاء القنصليون Consular Agents [3]:

رغم ذكر الوكلاء القنصليين ضمن فئة الموظفين القنصليين المسلكيين، إلا أنهم يؤلفون فئة خاصة، وهي أشبه بوضع الموظفين القنصليين الفخريين منه إلى وضع الموظفين القنصليين المسلكيين، لجهة التعيين والجنسية والمهام، وكذلك لجهة تعاطيهم أحياناً أعمالاً

---

(1) ليس للبنان في الخارج نيابات قنصلية وإن كان لديه نواب قناصل، وهم دبلوماسيون من درجة ملحق في السلك الخارجي ويعملون في القنصليات العامة ويرقون إلى درجة سكرتير أو قنصل بعد سنتين من دخولهم السلك الخارجي.

(2) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 10.

(3) استعملت بعض الاتفاقيات الدولية تعبير الوكيل القنصلي Consular Agent بينما استعملته جميع الموظفين القنصليين (اتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928 مثلاً) بينما استعملته معاهدات قنصلية أخرى للدلالة على موظفي البعثة دون رئيسها (المعاهدة الأميركية الفرنسية لعام 1966، المادة الأولى / الفقرة السادسة). إلاّ أن المقصود بالتعبير هنا الوكيل القنصلي كدرجة أو فئة من فئات الموظفين القنصليين.

تجارية خارج نطاق وظائفهم القنصلية[1].

لقد تضاربت الآراء حول تصنيف هذه الفئة من الموظفين القنصليين خلال مناقشات لجنة القانون الدولي لمشروع الاتفاقية القنصلية وخلال أعمال المؤتمر نفسه. فخلال مناقشة اللجنة للمادتين 3 و4 من تقرير مقررها الفقيه زوريك طالب بعض أعضائها

(1) ففي فرنسا، مثلاً، وعملاً بأحكام المرسوم الصادر في 14 أيلول / سبتمبر 1946 يقوم رؤساء البعثات القنصلية المسلكية بتعيين وكلاء قنصليين في أماكن معينة يختارونها ضمن منطقتهم القنصلية، من بين الفرنسيين البارزين المقيمين في هذه المنطقة أو من بين الشخصيات الأجنبية البارزة (المادة الأولى من المرسوم)، وذلك بعد حصولهم على موافقة وزارة الخارجية الفرنسية (المادة الثانية). ويمارس هؤلاء الوكلاء مهامهم القنصلية إلى جانب ممارستهم لنشاطهم المهنية والتجارية الأخرى (المادة الرابعة). ولا يمكنهم أن يعينوا فيما بعد وكلاء لدول أخرى دون موافقة وزارة الخارجية الفرنسية المسبقة (المادة الخامسة). وهم يمارسون مهامهم تحت إشراف رئيس البعثة القنصلية الذي يعينهم وعلى مسؤوليته، ويخضعون لتعليماته ولا يمكنهم الاتصال بوزارة الخارجية الفرنسية أو برئيس البعثة الدبلوماسية إلا عن طريقه (المادة العاشرة). كما تحدد المواد الأخرى من المرسوم المهام والاختصاصات التي يمكن لهؤلاء الوكلاء القنصليين ممارستها، ومنها ما يستوجب صدور مرسوم سابق يخولهم القيام بها Dalloz: Droit International, P. 527.. وفي الولايات المتحدة يشابه وضع الوكيل القنصلي وضعه في فرنسا فهو نائب لرئيسه الذي يقوم بتعيينه في مدينة أو مرفأ داخل منطقته القنصلية ويكون مسؤولاً عنه يوجه إليه التعليمات ويؤمن له الاتصال بوزارة الخارجية الأميركية. وهذا الوكيل لا يتلقى مرتباً بل يمارس مهنته الأصلية إلى جانب قيامه بالمهام القنصلية. وفي عام 1951 كان لدى الولايات المتحدة حوالي 30 وكيلاً قنصلياً موزعين على مدن صغيرة كمدينة كاماغواي في كوبا، وكريتشارس في نيوزلندا، وبارس في البرازيل Stuart, G: Ptactice, P. 296.. وفي إسبانيا يعتبر الوكلاء القنصليون قناصل فخريين وهم فئتان: قنصل فخري، ونائب قنصل فخري. ويقومون بوظائف محدودة يكلفهم بها القناصل المسلكيون وهي تجارية في غالبيتها Enciclopedia Universal Ilustrade, Tomo 15, 1958, P. 90. . وعلى الرغم من أن تعيين الوكلاء القنصليين في الاتحاد السوفيتي السابق يتم من قبل وزارة الخارجية السوفيتية وهم مسؤولون أمامها فإنهم عملياً يتبعون القناصل الذي يترأسون المنطقة القنصلية التي يعمل ضمنها هؤلاء الوكلاء. نقلا عن عاصم جابر،الوظيفة القنصلية،مرجع سابق، ص 289 وما يليها.

باستبعاد هذه الفئة من درجات رؤساء البعثات القنصلية واعتبار الوكلاء القنصليين قناصل فخريين لتشابه قواعد تعيينهم ووظائفهم وجنسيتهم وطريقة تقاضيهم لدخلهم مقابل عملهم القنصلي مع القواعد المطبقة على القناصل الفخريين. بينما طالب فريق آخر بالإبقاء على هذه الفئة ضمن درجات رؤساء البعثات القنصلية واعتبارهم قناصل مسلكيين ما دامت ثمة دول توكل أمر تعيين نواب القناصل لديها إلى قناصلها وقناصلها العامين، وما دامت اللجنة قد وافقت رغم ذلك، على تصنيف نواب القناصل ضمن درجات رؤساء البعثات القنصلية واعتبارهم قناصل مسلكيين. وقد أكد الداعون لإبقاء هذه الفئة ضمن فئة القناصل المسلكيين أنه ليس في ذلك أي ضرر ما دامت الدول التي لا تعتمد مؤسسة الوكلاء القنصليين غير ملزمة باعتمادها ولو تم إدراجها ضمن تصنيف رؤساء البعثات القنصلية[1].

---

(1) خلال مناقشة المادة التاسعة المذكورة أعلاه في لجان مؤتمر ڤيينا لعام 1963 طالب مندوب سويسرا بحذف درجة الوكلاء القنصليين من صلب المادة متذرعاً بعدم حمل هؤلاء لكتاب تعيين أو حصولهم على إجازة قنصلية، فهم يمارسون أعمالهم بناء لقبول بسيط بذلك من السلطات المحلية، كما أن وضعهم لم يتبلور في التاريخ الطويل للعلاقات القنصلية كرؤساء للبعثات القنصلية المسلكية. إنهم في الواقع أقرب إلى القناصل الفخريين منهم إلى القناصل المسلكيين، وهذا هو وضعهم في سويسرا التي تجد في مؤسسة الوكلاء القنصليين مؤسسة مفيدة لها تعتمدها في علاقاتها مع أكثر من 30 دولة، فثمة أكثر من 75 وكيلاً قنصلياً سويسرياً يعملون في أماكن يتعذر على الحكومة السويسرية تعيين قناصل مسلكيين لها فيها. وقد أيّدت كل من ألمانيا الفدرالية وفرنسا والنمسا هذا الموقف السويسري. بيد أن مندوب إيطاليا عارض الرأي السويسري وأوضح أن الوكالات القنصلية الإيطالية هي قنصليات مسلكية تقوم بدور قنصلي كامل، كما بيّن الفقيه بارتوش Bartos، مندوب يوغوسلافيا، موقف بلاده التي تعتبر الوكلاء القنصليين اليوغوسلافيين قناصل رسميين معترفاً بهم كرؤساء للبعثات القنصلية على الرغم من عدم حصولهم على البراءة القنصلية.

U.N. .Consular conference, Vol. 1, PP. 171 - 172.

أدّى هذا التضارب في المواقف إلى إقرار نص المادة التاسعة كما وردت في مشروع لجنة القانون الدولي وبالتالي اعتبار الوكلاء القنصليين فئة من فئات رؤساء البعثات القنصلية. كما أدى إلى إقرار مشروع مادة جديدة اقترحتها سويسرا[1] هي المادة /69/ من الاتفاقية، تتيح للدول إنشاء وقبول إنشاء وكالات قنصلية دون اعتبار الوكلاء القنصليين رؤساء للبعثات القنصلية، وتترك لها تحديد حصاناتها وامتيازاتها ومهامها. وقد أقرّت هذه المادة بغالبية 32 صوتاً ضد 12 وامتناع 17 عن التصويت في اللجنة الأولى[2]، وبالإجماع في الهيئة العامة[3]. ونصّت على:

1 - لكل دولة الحرية في أن تقرّر ما إذا كانت ستنشئ أو تقبل وكالات قنصلية يتولاها وكلاء قنصليون غير معنيين كرؤساء للبعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة.

2 - إن الكيفية التي تستطيع بها الوكالات القنصلية، بالمعنى المحدد في الفقرة الأولى من هذه المادة، ممارسة نشاطها، وكذلك الامتيازات والحصانات التي ينبغي أن يتمتع بها الوكلاء القنصليون الذين يتولونها، تحدد باتفاق بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة».

ونشير أخيراً إلى أن بعض الاتفاقيات اللاحقة لاتفاقية ڤيينا قد تناولت أوضاع الوكلاء القنصليين، ومنها المعاهدة الأميركية الفرنسية لعام 1966[4] التي خصصت قسمها الخامس لهؤلاء

(1) U.N. doc A/conf. 25/ C.1/ L. 102/ Rev. 1 (U.N: Consular Conf. Vol. 2, P. 65).

(2) U.N. Consular conference, Vol. 1, PP. 239 - 240.

(3) Ibid. P. 74.

(4) U.S.T., Vol. 18, Part 3, P. 2940.

الوكلاء ونصّت في مادتها 36 على أنهم يمارسون أعمالهم بموافقة الدولة المضيفة ويمكن منحهم لقب قناصل فخريين، كما نصّت المادة /37/ منها على إمكان ممارستهم لأعمال مكسبة تخرج عن نطاق وظائفهم القنصلية. وحدَّدت المادتان 38 و 39 من هذه المعاهدة حصانات وامتيازات الوكلاء القنصليين وهي نفس حصانات وامتيازات القناصل الفخريين وفقاً للقانون الدولي ولاتفاقية ڤيينا القنصلية.

الفصل الثاني

القناصل الفخريون

Honorary consuls

أخذت مؤسسة القناصل الفخريين الذين يختارون من بين التجار ورجال الأعمال المقيمين في الدولة المضيفة ولا يحملون عادة جنسية الدولة التي تعينهم جدلا قانونيا وسياسيا كبيرين. فرأى البعض أن لا فائدة في هذا النوع من القناصل. ووصل الأمر بلجنة خبراء عصبة الأمم لتقنين القانون الدولي، إلى ان دعت لإلغاء مؤسستهم بسبب الإمكانات التي تتوفر لهم وتساعدهم على منافسة غيرهم من التجار بشكل غير عادل، عبر ما يقع بين أيديهم من معلومات تجارية مهمة. إضافة إلى اهتمامهم بمصالحهم الخاصة أكثر من اهتمامهم بمصالح الدولة التي تعيّنهم ومصالح رعاياها[1].

وفي الواقع تقلص دور المؤسسة القنصلية الفخرية على

---

(1) Publication of the League of Nations, Legal, 1927, vol. 7, P. 4.

الصعيد الدولي بعدما أخذت دول عدة في أعقاب الحرب العالمية الأولى، تشترط في معاهداتها القنصلية على الموظفين القنصليين حمل جنسية الدولة الموفدة، ما يعني بطريقة غير مباشرة إلغاء مؤسسة القناصل الفخريين، وكذلك بعد أن استغنت دول أخرى عن هذه المؤسسة كالدول الشيوعية سابقا [1]، والولايات المتحدة[2] واستراليا وغيرها من الدول الغنية التي تسمح لها مواردها بتعيين قناصل مسلكيين لها في كل مكان ترغب في افتتاح قنصليات لها فيه، ولهذا تخلت هذه الدول عن افتتاح قنصليات فخرية لها في الخارج على الرغم من استمرارها في قبول تعيين قناصل فخريين للدول الأخرى لديها حتى من بين رعاياها[3].

(1) كان بإمكان الاتحاد السوفيتي وفقاً للمرسوم الصادر في 18 تشرين الأول / أكتوبر 1918 تعيين قناصل فخريين، إلا ان هذا الأمر قد ألغي بعد فترة وجيزة ومنع على المواطنين السوفيات العمل كقناصل فخريين لدول أخرى، وتوقف الاتحاد السوفيتي السابق عن تعيين قناصل فخريين له في الخارج.

(2) كان لمؤسسة القناصل الفخريين في الماضي دور مهم في الولايات المتحدة التي تطلق أحياناً لقب قنصل فخري على بعض وكلائها القنصليين.

(3) وعلى الرغم من تخلي عدد من الدول عن هذه المؤسسة، ومطالبة عدد من الفقهاء بإلغائها كفاتيل وفيلمور، فثمة دول عدة ما زالت تعتمدها كفرنسا وسويسرا ،اللتين تقومان بتعيين وكلاء قنصليين، هم في الواقع قناصل فخريون، وبريطانيا التي أعلن مندوبها إلى مؤتمر فيينا قيام بلاده بتعيين عدة قناصل فخريين لها في الخارج وقبولها بتعيين العديد من القناصل الفخريين لديها U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 438.، والسويد والنروج اللتين أكدتا خلال أعمال مؤتمر فيينا على أهمية مؤسسة القناصل الفخريين بالنسبة إليهما وعلى دورها الناجح جداً في تعزيز علاقاتهما بالدول الأخرى. Ibid., PP. 346 - 435. وهولندا التي أكدت خلال مناقشات لجنة القانون الدولي لمشروع الاتفاقية القنصلية في عام 1956، إن لديها 500 قنصل فخري مقابل 20 قنصلاً مسلكياً .I.L.C Yearbook, 1956, Vol. 1, P. 250 . وفنلندا والبرازيل ولبنان وغيرها من الدول التي تؤيد هذه المؤسسة وتعتمدها نظراً لما توفره لها من توفير في النفقات ونظراً لعجزها عن افتتاح قنصليات لها في عدة أمكنة من العالم. ولقد برز تعلق الدول بهذه المؤسسة عبر تلك التحفظات على نص المادة /22/ من الاتفاقية القنصلية، التي سجلتها كل =

ويرى العديد من الفقهاء أن مؤسسة القنصل الفخري قد وجدت لتبقى نظراً لما توفره من فوائد للدول، وخاصة الصغيرة منها، لجهة إتاحة الفرصة لإنشاء قنصليات حيثما تدعو الحاجة دون تكبّد نفقات قد تعجز هذه الدول عن تحملها، إضافة إلى الخبرة الواسعة المتوافرة لأشخاص يقيمون منذ فترة طويلة في بلد ما ويعرفون جيداً أوضاعه الاقتصادية وشؤونه المختلفة ما يزيد من فاعليتهم كقناصل فخريين.

وللتوفيق بين الاتجاهين، الاتجاه الداعي إلى إلغاء مؤسسة القناصل الفخريين، والاتجاه الداعي إلى استمرار العمل بها، اقترحت لجنة القانون الدولي نصّاً يقر الصفة الاختيارية للمؤسسة القنصلية الفخرية[1]. ولاقى الاقتراح ترحيباً من المؤتمرين حتى من الدول التي لا تعتمد هذه المؤسسة[2] فأقرته اللجنة الثانية بغالبية 630 صوتاً ضد 13 وامتناع 16. وأقرَّ في الهيئة العامة بالإجماع لتصبح المادة /68/ من الاتفاقية التي تحمل عنوان: الصفة الاختيارية لمؤسسة الموظفين القنصليين الفخريين. ونص المادة هو: «لكل دولة

= من الدانمرك وفنلندا وأيسلندا والنروج والسويد عند تصديقها على الاتفاقية، مبدئية رغبتها في أن لا تحول المادة المذكورة دون استمرار الدول المضيفة، حيث للدول المتحفظة قنصليات فخرية فيها، في قبول القناصل الفخريين الحاملين لجنسية الدولة المضيفة أو جنسية دولة ثالثة، ودون قبول الدول الأخرى بتعيين هؤلاء القناصل لديها عملاً بالفقرتين 2 و 3 من المادة /22/ .» «Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General». Status as at 31. Dec. 1981, PP. 70 - 72.

(1) المادة 67 من مشروع اللجنة. راجع:
U.N. Consular conference. Vol. 2, P. 39.

(2) كالمندوب السوفيتي السابق الذي قال ، على الرغم من أن بلاده لا تعتمد مؤسسة القناصل الفخريين إلا أن اعتمادها من قبل دول عدة يفرض تنظيم أحكامها في الاتفاقية قيد الإعداد. راجع:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 450.

الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستعيّن أو تستقبل موظفين قنصليين فخريين»[1].

والقناصل الفخريون درجات لا تختلف عن درجات القناصل المسلكيين. ورؤساء البعثات القنصلية الفخرية قد يكونون قناصل فخريين عامين أو قناصل أو نواب قناصل تبعاً لدرجة القنصلية الفخري التي قد تكون قنصلية فخرية عامة، أو قنصلية فخرية، أو نيابة قنصلية، كما قد يحملون لقب وكيل قنصل في الدول التي تعتمد الوكالات القنصليةً.

أولاً: صفات القناصل الفخريين

لم تتضمن اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية أي تعريف للقنصل الفخري نتيجة تباين الآراء حول تحديد مفهومه، رغم أهمية هذا التعريف في تحديد الأشخاص الذين يخضعون لأحكام الاتفاقية المتعلقة بالقناصل الفخريين[2].

وعرفت لجنة القانون الدولي القنصل الفخري، في دورتها الحادية عشرة، بالشخص «الذي لا يتلقى مرتباً منتظماً من الدولة الموفدة والذي تجيز له هذه الدولة ممارسة نشاطات مكسبة أخرى

---

(1) راجع عاصم جابر: الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، 296.

(2) اعتبر زوريك، مقرر لجنة القانون الدولي للعلاقات القنصلية، في تقريره الأول الذي وضعه عام 1957، أن القنصل الفخري هو كل ممثل قنصلي، سواءً أكان أم لم يكن من مواطني الدولة الموفدة، لا يتقاضى أجراً منها وليس من موظفيها الرسميين. واعتبر أن الموظفين القنصليين المسلكيين الذي تتيح لهم قوانينهم الوطنية ممارسة أعمال مكسبة في الدولة المضيفة إلى جانب وظائفهم القنصلية هم في حكم القناصل الفخريين .I.L.C Yearbook, 1957, P. 102.

في الدولة المضيفة»[1]. إلا أن الاختلاف بين الدول حول المعيار الواجب اعتماده للتفريق بين القنصل الفخري والقنصل المسلكي أدى إلى عدول اللجنة في دورتها الثانية عشرة عن تضمين مشروعها النهائي أي تعريف للقنصل الفخري أو القنصل المسلكي.

كما ترى بعض الدول أن معيار التمييز بين القنصلين هو في المُرتّب المنتظم الذي يتقاضاه الأول دون الثاني، بينما يرى البعض الآخر أن هذا المعيار غير دقيق ما دام ثمة قناصل مسلكيون لا يتقاضون مرتباً منتظماً، وبالتالي فإن المعيار الأصح هو في طريقة اختيار القنصل، فإن أوفد من قبل دولته كان مسلكياً، وإن اختير من بين المقيمين في الدولة المضيفة كان فخرياً. واعتبرت دول أخرى أن القنصل الفخري هو كل موظف قنصلي من غير مواطني الدولة الموفدة له حق ممارسة نشاطات مكسبة خارج نطاق وظيفته[2].

ولقد ورد ذكر القناصل الفخريين في عدة معاهدات قنصلية[3]، إلا أن قلة منها تضمّنت تعريفاً لهم. ومن هذه القلة المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية النمساوية لعام 1960 التي عرفتهم بأنهم «أشخاص تعينهم الدولة الموفدة ويمكنهم أن يمارسوا في الدولة المضيفة نشاطاً مكسباً إلى جانب قيامهم بوظائفهم القنصلية»، على أن يحصر تعيين هؤلاء بمواطني الدولتين المتعاقدتين. كما أن اتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928 المعقودة بين الدول الأميركية، ميّزت في أحكامها بين الموظفين القنصليين[4] من مواطني الدولة

---

(1) U.N. Consular conference, Vol, 2, P. 37.

(2) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 37.

(3) كالمادة 14 من المعاهدة اللبنانية اليونانية لعام 1948.

(4) تستعمل الاتفاقية عبارة الوكلاء القنصليين Consular Agents للدلالة على جميع الموظفين القنصليين.

الموفدة والذين لا يتعاطون عملاً خاصاً في الدولة المضيفة بقصد الربح وبين أولئك الذين يمارسون أعمالاً أو وظائف تخرج عن نطاق مهماتهم القنصلية[1]. وكذلك ميّز مشروع فريق هارفارد لعام 1932 بين هذين النوعين من القناصل[2].

ويعرف الفقيه Max Sorensen القناصل الفخريين بأنهم «أشخاص لا يتلقون مرتباً منتظماً ولا يحملون جنسية الدولة الموفدة ولهم حق تعاطي أعمال مكسبة خاصة ويمارسون وظائف قنصلية محدودة»[3].

وبذلك يمكن ملاحظة أن ثمة إجماعاً، لدى غالبية الدول والفقهاء الدوليين، على تعريف القنصل الفخري بأنه الشخص الذي تختاره الدولة الموفدة من بين المقيمين في أراضي الدولة المضيفة ممن يحملون جنسيتها أو جنسية الدولة المضيفة أو جنسية دولة ثالثة، وتكلفه القيام بأعمال قنصلية تحددها له دون أن تعتبره موظفاً رسمياً من موظفيها ودون أن تقوم بدفع مرتب منتظم له.

ومن هذا التعريف نستخلص الصفات المميزة للقناصل الفخريين وهي:

1 - عدم تقاضيهم مرتباً منتظماً:

القناصل الفخريين، بعكس القناصل المسلكيين لا يتلقون

(1) راجع المواد 18 و19 و20 و22 من الاتفاقية:
A.J.I.L., Vol. 26, Supplement 1932, PP. 378 - 383.

(2) راجع المادتين 26 و27 من مشروع فريق هارفارد:
A.J.I.L., Vol. 26, Supplement 1932, PP. 193 - 200.

(3) «Manual of Public International Law», Macmillan, London, 1968, P. 422.

مرتبات منتظمة[1]، فهم يقدمون خدماتهم مجاناً أو يقتطعون نسبة مئوية معينة من الواردات القنصلية التي يقومون بتحصيلها. وفي العصور الماضية عندما كان القنصل الفخري هو الأصل والقنصل المسلكي هو الاستثناء، كانت بعض القنصليات المهمة، كالقنصلية الأميركية في باريس تؤمن لمن يتولاها دخلاً محترماً لكثرة وارداتها القنصلية، ومن هنا كانت محط أنظار الكثيرين. أما اليوم، وبعد أن تحوّلت القنصليات الفخرية إلى الدرجة الثانية لجهة الأهمية وأخذت الدول التي ما زالت تعتمد هذه المؤسسة تحصر أعمالها بمدن وأماكن غير مهمة، أصبح دخل القنصل الفخري من الواردات القنصلية رمزياً يتمثل بحصوله على كامل الواردات أو باقتطاعه جزءاً منها.

2 - عدم اعتبارهم موظفين رسميين:

رغم أن بعض الدول تعتبر قناصلها الفخريين موظفين رسميين لديها، فإن الغالبية العظمى من الدول تنزع هذه الصفة عنهم، فهم لا يخضعون بالتالي للأنظمة والقوانين التي ترعى الخدمة العامة في الدولة ولا تطبق عليهم شروط التعيين المطلوبة في القناصل المسلكيين، بل يشترط فيهم أن يكونوا من البارزين اجتماعياً بحيث

---

(1) كان لدى بعض الدول قناصل مسلكيون لا يتلقون مرتباً منها، فالمادة /4/ من النظام القنصلي الفنلندي لعام 1925 كانت تعتبر كل قنصل توفده فنلندا مسلكياً سواءُ تلقى مرتباً منها أم لا. إلا أن هذا يبقى استثناء للقاعدة. أما في مصر مثلاً يشترط في القنصل الفخري أن يكون من ذوي المكانة والسمعة الطيبة والسلوك الحسن. وفي لبنان يتم تعيينه بناء لاقتراح معلل صادر عن رئيس البعثة اللبنانية المعتمدة رسمياً في البلد الذي يجري التعيين فيه والذي باستطاعته اختيار الأصلح لهذا المنصب بعد دراسة مستفيضة يقوم بها لوضعه الاجتماعي والسلوكي ومكانته لدى الجالية اللبنانية وعلاقاته مع السلطات المحلية على أن يأخذ بعين الاعتبار درجة ثقافته واللغات التي يتقنها ونوع عمله وأهميته، وميوله السياسية.

يمكّنهم مركزهم الاجتماعي ووضعهم المالي الجيد من تأدية خدمات فعالة للدولة الموفدة ورعاياها[1].

ان القنصل المسلكي الذي لا يجوز إنهاء خدماته إلا وفقاً لأحكام قانون الموظفين، فإن خدمات القنصل الفخري يمكن إنهاؤها في أي وقت ودون أي شرط ودون دفع أي تعويض. كما ان القنصل الفخري، باعتباره غير موظف، لا ينقل من مكان إلى آخر كالقنصل الرسمي، إذ أن تعيينه يتم دائماً في مكان إقامته حيث يمارس أعماله ونشاطاته الخاصة.

3 - عدم اشتراط حملهم جنسية الدولة الموفدة:

بما ان القناصل المسلكيين من موظفي الدولة الموفدة الرسميين يحتم اشتراط حملهم جنسيتها. أما القنصل الفخري فيعفى من هذا الشرط لأن اختياره يتم عادة من بين المقيمين في أراضي الدولة المضيفة التي قد يكون من رعاياها أو من رعايا الدولة الموفدة أو من رعايا دولة ثالثة. وعملاً بأحكام المادة /22/ من اتفاقية فيينا القنصلية[2] فيجب الحصول على موافقة الدولة المضيفة الصريحة والمسبقة عند تعيين موظف قنصلي فخري أو مسلكي من رعاياها. ولهذه الدولة حق سحب موافقتها متى شاءت، كما أن لها، إن أرادت، أن تشترط الحصول على موافقتها المسبقة والصريحة إذا رغبت الدولة الموفدة في تعيين قنصل فخري من بين

---

(1) Lee: Consular Law, 1961, P. 16.

(2) ونصها كنص المادة /8/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية لعام 1961، راجع مناقشات هذه المادة، حيث أوضحت الدول أن حمل الدبلوماسي جنسية غير جنسية الدولة الموفدة هو أمر غير مستحب، في:

U.N. Diplomatic conference, Vol. 1, PP. 60 - 67, 98 - 100.

رعايا دولة ثالثة. وللدولة المضيفة عندئذ مطلق الحق في سحب موافقتها على هذا التعيين متى شاءت. ويعتبر اشتراط الحصول على موافقة الدولة المضيفة وفقاً للمادة /22/ ،بالنسبة إلى جميع الموظفين القنصليين، وليس بالنسبة إلى رؤساء البعثات فقط، عند حملهم جنسية هذه الدولة أو جنسية دولة ثالثة، تطوراً مهماً في حقل العلاقات القنصلية لم يكن معهوداً في السابق، ولهذا أثارت هذه المادة مناقشة جدلا كبيرا خلال مؤتمر ڤيينا واعتبرها البعض خروجاً على العرف القنصلي الدولي[1].

إن التحولات التي عرفها المجتمع الدولي الحديث جعلت من قناصل اليوم، وكلاء لمصالح دولهم لا للشركات البحرية والتجارية

---

(1) وطالب مندوب اليابان أثناء المناقشات بإلغاء نص المادة المقترح من قبل لجنة القانون الدولي لأن الفقرة الأولى منها أي اشتراط كون القنصل من رعايا الدولة الموفدة، تنطبق فقط على القناصل المسلكيين ولا تنطبق على القناصل الفخريين والوكلاء القنصليين الذين هم في الغالب من رعايا الدولة المضيفة، كما أن الفقرتين الثانية والثالثة، لا ضرورة لهما إذ أن للدولة المضيفة الحق في أن ترفض قبول أي موظف قنصلي مهما كانت جنسيته. وأيّدت الصين الوطنية اليابان، وكذلك الدانمرك التي أوضحت أن لديها في فرنسا 50 قنصلاً فخرياً يحملون جميعهم الجنسية الفرنسية. وأوضحت كل من فنلندا والنروج أن المادة /22/ تكرر نص المادة /8/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية على الرغم من الاختلاف الواضح بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية. فللدبلوماسي صفة تمثيلية تفرض حمله جنسية الدولة الموفدة في حين أن الموظف القنصلي لا يملك هذه الصفة، وحصاناته وامتيازاته أقل من تلك التي يتمتع بها الدبلوماسي. ومن هنا فلا ضرورة لحمله جنسية الدولة الموفدة، وخصوصاً إذا كان قنصلاً فخرياً. والفقرة الأولى من المادة لا تأخذ بعين الاعتبار التقليد الدولي المتبع منذ العصور الغابرة في اختيار القناصل الفخريين من بين رعايا الدولة المضيفة، وفي هذا تجاهل لحاجات الدول الصغرى. إلا أن مندوب يوغوسلافيا السابقة السيد بارتوش Bartos عارض الغاء المادة 22 وأوضح أن العلاقات القنصلية قد عرفت تغيرات أساسية وجوهرية حديثة برزت في اتجاه الدول إلى التقليل من عدد قناصلها الفخريين والإكثار من عدد قناصلها المسلكيين، واتجاهها نحو الحد من اختيار قناصلها من بين مواطني الدولة المضيفة. عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 302 وما يليها.

كما كان وضعهم في القرن الماضي، فحتى في الدول الرأسمالية، أصبحت العلاقات الاقتصادية تهم الأمة بكاملها، وهذا يتطلب حمل القنصل جنسية الدولة الموفدة. وما دامت المادة /22/ تقر بهذا المبدأ ولا تحول دون تعيين قناصل من بين مواطني الدولة المضيفة بل تكتفي باشتراط موافقتها على هذا التعيين، فإنها تطابق الاتجاهات الدولية الحديثة، خاصة وأن الدولة المضيفة تتطلب دائماً الولاء الكامل لها من جميع مواطنيها. وثمة دول تنزع جنسيتها عن كل من يتولى من رعاياها وظيفة عامة لدى دولة أجنبية دون موافقتها. ومن المعروف أن رئيس البعثة القنصلية هو الذي يحتاج فقط للإجازة القنصلية التي تعبِّر عن موافقة الدولة المضيفة على تعيينه، دون سائر موظفي البعثة، ومن هنا ضرورة الإبقاء على المادة /22/ التي تشترط موافقة الدولة المضيفة على تعيين جميع الموظفين القنصليين ممن يحملون جنسيتها والتي لها أن تشترط ذلك أيضاً إذا كانوا من مواطني دولة ثالثة. وكثيراً ما يحدث أن يُعيّن قنصل فخري من بين مواطني الدولة المضيفة في منطقة قنصلية لها رئيسها، وبالتالي لا يعتبر رئيساً لبعثة قنصلية تستوجب ممارسته لأعماله الحصول على الإجازة القنصلية، وفي هذه الحالة تطبق أحكام المادة /22/ وهي ضرورية[1].

(1) وفي السياق نفسه طالبت البرازيل بأن تكون موافقة الدولة المضيفة المسبقة وفقاً للمادة /22/ صريحة وواضحة. وهذه هي القاعدة التي تطبقها البرازيل في علاقاتها القنصلية. وكانت لجنة القانون الدولي قد أقرت في دورتها الثانية عشرة تضمين نص المادة /22/ اشتراط الموافقة المسبقة الصريحة، إلا أنها عادت عام 1961 في دورتها الثالثة عشرة فحذفت عبارة «صريحة Express وقد أقر اقتراح البرازيل في اللجنة الأولى بأغلبية 57 صوتاً ضد 6 وامتناع 3 أما اقتراح اليابان بإلغاء المادة /22/ فقد رفض بأغلبية 52 صوتاً ضد 11 وامتناع 4. كما رفضت جميع الاقتراحات الأخرى التي تقدمت بها الكويت وجنوب أفريقيا والصين الوطنية لتعديل نص المادة /22/. وفي الهيئة العامة أقرت المادة بأغلبية 69 صوتاً ضد 4 وامتناع 6. وفي لبنان يعين القناصل الفخريون بمرسوم من بين

كما تبرز مسألة حساسة تتعلق بجواز تعيين قنصل فخري لدولة ما من بين الموظفين الرسميين للدولة المضيفة. وفي الواقع ليس ثمّة ما يمنع هذا التعيين إن كانت قوانين الدولتين الموفدة والمضيفة تجيز ذلك ،بعد الحصول على موافقة الأخيرة، إلا أن غالبية الدول تمنع على موظفيها العمل في خدمة أية دولة أجنبية أو تلقي أي أمر منها[1].

4 - ممارسة عملاً خاصاً يخرج عن الوظيفة القنصلية:

وهذه ميّزة رئيسية للقناصل الفخريين، فهم في الأصل تجار ورجال أعمال يتولون المهام القنصلية إلى جانب قيامهم بأعمالهم المعتادة. ولقد ذهبت غالبية الدول وغالبية فقهاء القانون الدولي واتفاقية ڤيينا القنصلية، إلى اعتبار كل موظف قنصلي يتعاطى عملاً مأجوراً خارج نطاق مهامه القنصلية قنصلاً فخرياً تطبق عليه الأحكام المتعلقة بهذا النوع من القناصل، حتى ولو اعتبرته قوانين الدولة الموفدة قنصلاً مسلكياً. إلا أن مفهوم العمل المأجور ظل دون تحديد. وثمة حالات تثير التساؤل: هل أن شراء القنصل المسلكي، مثلاً، أسهماً تجارية تدرّ عليه ربحاً مادياً يعني ممارسته عملاً مكسباً يضعه في مصاف القنصل الفخري؟ لقد اعتبر زوريك أن

اللبنانيين وغير اللبنانيين المقيمين في البلدان الأجنبية، وهم يختارون في الغالب من بين وجهاء الجالية اللبنانية في المدن التي تقطنها جاليات لبنانية كثيفة. أما في المدن التي يقل فيها اللبنانيون فالأولوية في الاختيار هي لمرشح من أهل البلد المضيف الأصليين. وفي مصر يختار القنصل الفخري من بين المواطنين المصريين أو من بين رعايا الدولة المضيفة أو من بين رعايا دولة أخرى تعترف بها الحكومة المصرية.

(1) فالدستور الأميركي مثلاً يمنع مثل هذا التعيين. وقد رفضت الولايات المتحدة بالفعل تعيين موظفين أميركيين رسميين قناصل فخريين للدول الأجنبية لديها، نذكر منها طلب الدانمارك تعيين أحد الموظفين الأميركيين قنصلاً فخرياً لها في دنفر.

المسألة تتعلق بالإعفاءات الضرائبية أكثر من تعلقها بالعمل المكسب، ولم يجب بالتالي عن السؤال[1]. وفي رأينا أن هذا الشراء لا يعتبر تعاطياً لعمل مكسب لأنه نوع من استثمار خاص للمال لا يتطلب نشاطاً تجارياً معيناً ويتم عادة عبر البورصات العالمية التي قد تقع خارج أراضي الدولة المضيفة[2].

ويعتبر الموظفون القنصليون الذين توفدهم دولهم للعمل في الخارج دون أن يكونوا من موظفيها المسلكيين الرسميين ودون أن تسمح لهم بممارسة أعمال مأجورة أو مكسبة في الدولة المضيفة، موظفين قنصليين مسلكيين حتى ولو أطلق عليهم لقب قناصل فخريين. وهذه الحالة معروفة في البرتغال حيث تقوم الحكومة البرتغالية باختيار أشخاص بارزين من خارج سلكها الخارجي وترسلهم للعمل في دول أخرى كقناصل فخريين لها، دون أن تسمح لهم بتعاطي أي عمل في الدولة المضيفة يخرج عن نطاق وظائفهم القنصلية. وقد شرح مندوب البرتغال وضع هؤلاء القناصل فكان رد غالبية الوفود في مؤتمر ڤيينا القنصلي، كالوفد الألماني والبريطاني، أن هؤلاء هم في الواقع قناصل مسلكيون لا فخريون[3].

ثانياً: الأحكام الخاصة لأوضاع القنصلية الفخرية

نتيجة للتمييز بين الطبيعة القانونية لكل من القنصلين المسلكي والفخري، فإن الأحكام التي ترعى وضع كل من المؤسستين تختلف من عدة نواح.

---

(1) راجع سهيل فريجي: العلاقات القنصلية والدبلوماسية، بيروت، 1970، ص 120.

(2) راجع الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 305.

(3) U.N. Consular conference, Vol. 1, PP. 446 - 447.

1 - إنشاء البعثات وتعيين الموظفين:

تنشأ البعثات القنصلية الفخرية عادة في الأماكن التي ليس للدولة فيها بعثات دبلوماسية أو قنصلية مسلكية. وتكون هذه الأماكن مدناً مهمة أو مرافئ أو مناطق يقطنها عدد من مواطني الدولة الموفدة أو تقوم لها فيها مصالح اقتصادية مهمة، وتحول أسباب اقتصادية أو أسباب أخرى دون افتتاحها لقنصليات مسلكية لها فيها[1].

تنشأ البعثات القنصلية الفخرية عادة بذات الطريقة التي يتم بها إنشاء البعثات القنصلية المسلكية. فتنشأ البعثات القنصلية الفخرية أو المسلكية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد موافقة الدولة المضيفة، ويتم ذلك عادة باتخاذ قرار في مجلس الوزراء بإنشاء البعثة القنصلية ثم باستمزاج رأي الدولة المضيفة. ويصدر المرسوم بعد الحصول على موافقتها على افتتاح البعثة. ويُعيّن القناصل الفخريون اللبنانيون بمرسوم. أما القناصل المسلكيون فيوزعون على البعثات بقرار من وزير الخارجية سواء أكانوا من الفئة الثالثة

---

(1) تحدد التعليمات القنصلية اللبنانية الغاية من إنشاء هذه البعثات الفخرية بخدمة مصالح لبنان واللبنانيين في أماكن ليس للبنان فيها بعثات مسلكية، على أن يؤخذ بعين الاعتبار، عند إنشاء القنصليات الفخرية أهمية المكان (الذي ستنشأ فيه) الاقتصادية والتجارية والسياحية وحجم الجالية اللبنانية فيه. ولا يجوز إنشاء قنصليات فخرية وتعيين قناصل فخريين لبنانيين في الأماكن التي تقوم للبنان فيها بعثات دبلوماسية أو قنصلية مسلكية. ومن جهة أخرى لا يمكن للدول الأجنبية أن تفتتح لها قنصليات فخرية في بيروت أو في المدن اللبنانية الأخرى إذا كان لها في هذه المدن بعثات دبلوماسية مقيمة أو قنصليات مسلكية. كذلك ليس بإمكان أية دولة أجنبية تعيين أكثر من قنصل فخري واحد لها في أي من المدن اللبنانية. هذا في لبنان، أما في بعض الدول الأخرى فإن القوانين تجيز، شرط موافقة الدولة المضيفة، تعيين قناصل فخريين في مدن تضم بعثات دبلوماسية مقيمة أو بعثات قنصلية مسلكية لهذه الدول.

(سكرتير أو قنصل، ملحق أو نائب قنصل) أو من الفئة الثانية (مستشار أو قنصل عام). ويشترط الحصول على موافقة الدولة المضيفة المسبقة عند اختيار القناصل الفخريين من بين رعاياها. ولهذه الدولة حق سحب موافقتها على هذا التعيين في كل وقت كما أن لها أن تشترط الحصول على موافقتها المسبقة والصريحة عند اختصار القناصل الفخريين من بين رعايا دولة ثالثة. ولها الحق كذلك في سحب موافقتها على تعيينهم في كل وقت[1]. أما القناصل المسلكيون فهم عادة من رعايا الدولة الموفدة ولا يحتاجون بالتالي إلى موافقة الدولة المضيفة على تعيينهم، إلا في حالة تعيينهم رؤساء للبعثات القنصلية ما يستدعي حصولهم على البراءة القنصلية. وقد تشترط قوانين بعض الدول حصول رؤساء البعثات القنصلية الفخرية على براءات قنصلية قبل مباشرتهم لمهامهم. وعندها تتم إجراءات الحصول عليها وفقاً لإجراءات الحصول على إجازة رئيس البعثة القنصلية المسلكية.

وتحدد مراسيم إنشاء البعثات القنصلية الفخرية مناطق صلاحيتها القنصلية، وترتبط هذه البعثات بالبعثات القنصلية المسلكية التي تتبع لها أو بالبعثة الدبلوماسية مباشرة، وتخضع لإشرافها ويتم اتصالها بوزارة خارجية الدولة الموفدة عن طريقها، كما تخضع لأنظمة التفتيش التي تطبق على البعثات المسلكية.

كما أن أحكام الفصل الأول من اتفاقية ڤيينا القنصلية المتعلق بالعلاقات القنصلية في إطارها العام لا يفرق في أحكامه بين البعثات القنصلية المسلكية والفخرية وإن كان يترك للقوانين والأنظمة الداخلية للدولتين الموفدة والمضيفة تحديد العديد من

(1) المادة /22/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية.

الأحكام التي ترعى إنشاء هذه البعثات وممارستها لمهامها [1].

2 - صلاحيات البعثات:

ليس في قواعد القانون الدولي ما يحد من صلاحيات القناصل الفخريين ويحول دون ممارستهم لجميع المهام التي يمارسها القناصل المسلكيون. إلا أن القوانين الداخلية للدول هي التي تقوم بتحديد صلاحيات البعثات القنصلية الفخرية، فيفسح بعضها في المجال أمام القنصليات الفخرية للقيام بكافة الأعمال القنصلية باستثناء القليل منها[2]. وفي المقابل تحد دول عدة من صلاحيات القناصل الفخريين فلا تسمح لهم، مثلاً، بالقيام بأعمال كتابة العدل وبالأعمال القضائية والإدارية، كما تستثني دول أخرى من صلاحياتهم القيام بمنح وتجديد جوازات السفر وتسجيل المواطنين ومنحهم شهادات الجنسية وتسجيل وثائق الأحوال الشخصية وتصديق الوثائق الصادرة عن وزارة خارجية الدولة الموفدة ومنح التأشيرات دون موافقة سلطات هذه الدولة[3].

---

(1) راجع: مثلاً، نص الفقرة (2) من المادة /10/ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963.

(2) ففي لبنان مثلاً يقوم القناصل الفخريون اللبنانيون بالمهام التي يقوم بها القناصل المسلكيون باستثناء بعضها، كعدم السماح لهم بتجديد الجوازات السياسية والخاصة، وكحصر صلاحيات معاونيهم الذين يحلون محلهم أثناء غيابهم بتوقيع بيانات البواخر والفواتير التجارية وشهادات المنشأ دون سواها على أن يبقى القنصل الفخري مسؤولاً بنفسه تجاه وزارة الخارجية اللبنانية والمراجع الرسمية الأخرى عن أية مخالفة قد يرتكبها هؤلاء المعاونون.

(3) في هذا المجال لا يحق، مثلاً، للقناصل الفخريين لدولة البيرو ممارسة أعمال كتابة العدل. وهذا هو وضع القناصل الفخريين لليابان الذين لا يحق لهم أيضاً منح جوازات سفر وشهادات جنسية وشهادات منشأ. ونظراً للتضارب في مدى صلاحيات القناصل الفخريين للدول المختلفة، فمن المناسب أن تقوم دولة القنصل الفخري بإبلاغ سلطات الدولة المضيفة بالمهام التي تخوله ممارستها.

3 - الحصانات والامتيازات:

تمتنع الدولة المضيفة عن منح القناصل الفخريين العاملين في أراضيها الحصانات والامتيازات نفسها التي تمنحها للقناصل المسلكيين باعتبار أن هؤلاء القناصل الفخريين يمارسون نشاطاً خاصاً مكسباً إلى جانب مهامهم القنصلية، وأنهم لا يعتبرون موظفين رسميين للدولة الموفدة، فقد يكونون من رعايا الدولة المضيفة أو من رعايا دولة ثالثة مقيمين فيها.

فحصانات القناصل الفخريين هي محدودة إذن وتقتصر على الضرورية منها للقيام بمهامهم[1]. كما أن حصانات وامتيازات القناصل الفخريين الذين يحملون جنسية الدولة المضيفة لا تتعدى تلك الممنوحة للبعثة عينها، كحرمة البعثة وحصانة الأرشيف، دون أن يكون لهؤلاء حصانات وامتيازات شخصية تتعلق بهم وهي ثلاث فئات.تلك المتعلقة بالبعثات القنصلية المسلكية وبموظفيها من غير رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامة دائمة في أراضيها، وهم يخضعون لأحكام الفصل الثاني من الاتفاقية.وتلك المتعلقة بالبعثات القنصلية الفخرية وبموظفيها من غير رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامة دائمة في أراضيها، وهم يخضعون لأحكام الفصل الثالث من الاتفاقية. وتلك المتعلقة بالموظفين القنصليين المسلكيين والفخريين من يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها، وهم يخضعون لأحكام المادة /71/ من الاتفاقية.

---

(1) Dalloz: Droit International, 1968, P. 534.

أ - الحصانات والامتيازات المتعلقة بالقنصلية الفخرية:

دعت بعض الوفود التي شاركت في مؤتمر ڤيينا القنصلي لعام 1963 إلى التخفيف من امتيازات وحصانات البعثات القنصلية الفخرية نظراً لوجود مكاتبها القنصلية ضمن مكاتب القنصل الفخري التجارية، بينما دعت وفود أخرى إلى عدم التمييز بين حصانات وامتيازات البعثات القنصلية سواءً أكانت مسلكية أم فخرية، والاكتفاء بالتمييز بين الحصانات والامتيازات العائدة لأشخاص القناصل[1]. واستقرَّ المؤتمر في النهاية على الاعتراف للبعثات القنصلية الفخرية بحق رفع علم وشعار الدولة الموفدة على مدخل المكان الذي تمارس فيه الأعمال القنصلية، وبحقها في الاتصال بسلطات الدولة الموفدة وبرعاياها المقيمين في الدولة المضيفة، وفي الاتصال بالسلطات المحلية لهذه الدولة الأخيرة. واعتبر المؤتمر أن على الدولة المضيفة منح القنصل الفخري كافة التسهيلات الضرورية لأداء مهامه.

كما نصّت المادة /59/ من الاتفاقية القنصلية على حرمة الدول القنصلية الفخرية وحقها في الحماية من الاعتداءات ومن إلحاق أي ضرر بها وبالحؤول دون وقوع ما من شأنه المس بكرامتها وتعكير سلامتها. وكانت لجنة القانون الدولي قد اشترطت في مشروعها في المادة 58 حصر استعمال الدور القنصلية بالمهام القنصلية لكي يمكنها الاستفادة من هذه الحصانة المتعلقة بحرمتها. إلا أن صعوبة تطبيق هذا الشرط نظراً لتداخل هذه الدور مع مكاتب عمل القنصل الفخري التجارية أدى إلى عدم إدراجه، رغم منطقيته، في

---

(1) U.N. Consular conference, Vol. 1, PP. 434 - 435.

نص المادة /59/ المشار إليها[1].

كما أقرّت المادة /61/ من الاتفاقية القنصلية حرمة المحفوظات والمستندات القنصلية الفخرية شرط فصلها عن الأوراق والوثائق الخاصة العائدة للقنصل الفخري أو لأي شخص آخر يعمل أو يتعامل معه والتي تخرج عن نطاق مهامه القنصلية ولا تتعلق بها.

كما تعفى الدور القنصلية الفخرية المملوكة أو المستأجرة من قبل الدولة الموفدة من جميع أنواع الضرائب والرسوم. وكانت لجنة القانون الدولي قد اشترطت لمنح هذا الإعفاء استعمال هذه الدور للأعمال القنصلية فقط[2]، إلا أن صعوبة التأكد من وجهة استعمالها أدت إلى حذف هذا الشرط من نص المادة /60/ من الاتفاقية القنصلية[3].

ويقتصر حق البعثات القنصلية الفخرية في مجال الإعفاءات الجمركية، على الحصول على هذه الإعفاءات عند استيراد مواد مخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة، وهي وفقاً للمادة /62/ من اتفاقية ڤيينا لعام 1963، الشعار والأعلام ولوحات الإعلان والأختام والطوابع والكتب والمطبوعات الرسمية ومفروشات المكاتب والتجهيزات المكتبية والمواد المشابهة لذلك والمرسلة إلى البعثة من قبل الدولة الموفدة أو بناء لطلبها.

---

(1) Zourek: «le Statut et les fonctions des Consuls». Op. Cit., PP. 483 – 484.

(2) المادة /59/ من مشروع اللجنة. راجع: U.N. Consular conference, Vol. 2, P. 38

(3) ولا يطبق هذا الإعفاء إذا كانت هذه الضرائب والرسوم تقع على المؤجر (الفقرة 2 من المادة /60/).

ب - حصانات وامتيازات القناصل الفخريين من رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامة دائمة في أراضيها[1]:

تهتم الدول بتحقيق العدالة والمساواة بين جميع مواطنيها والمقيمين فوق أراضيها وتخضعهم بالتالي للقواعد والأحكام القانونية عينها، فجاءت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، وقبلها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، تحد إلى أقصى حد من الحصانات والامتيازات التي يمكن أن يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها.

وكانت لجنة القانون الدولي قد أشارت، لدى تعليقها على المادة /69/ من مشروعها القنصلي، إلى أخذها بالمبدأ الذي اعتمدته اتفاقية فيينا الدبلوماسية في مادتها /38/ الذي يقضي بحصر حصانات وامتيازات الموظفين القنصليين ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة وأفراد عائلاتهم وخدمهم، بالحصانة القضائية والحرمة الشخصية بالنسبة إلى الأعمال الرسمية فقط التي يقومون بها عند أدائهم لوظائفهم القنصلية، وتشمل فيما تشمل حقهم في الامتناع عن أداء الشهادة وإبراز المستندات الرسمية متى تعلق الأمر بالوظائف الرسمية. وأوضحت اللجنة أن القبول بهذا الحد الأدنى من الحصانات يعود إلى عاملين: لأن الحصانات والامتيازات التي تتعلق بالأعمال الرسمية هي حصانات تمنح للدولة الموفدة

---

(1) وهي عينها الحصانات والامتيازات المتعلقة بالقناصل المسلكيين من رعايا الدولة الموفدة أو المقيمين إقامة دائمة فيها، إذ أن المادة /71/ من الاتفاقية القنصلية لا تفرِّق في هذه الحالة بين قنصل فخري وآخر مسلكي، وإن كان هؤلاء الرعايا أو المقيمون في الغالب من القناصل الفخريين، فالدول تحرِّم على مواطنيها عادة تولي وظائف دبلوماسية أو قنصلية مسلكية.

لا للقناصل، ولاعتبار الدولة المضيفة قد وافقت على منح هؤلاء القناصل من مواطنيها، هذا الحد الأدنى من الحصانات بموافقتها على تعيينهم كقناصل للدولة الموفدة[1].

وأثارت المادة /69/ من مشروع اللجنة مناقشة واسعة خلال جلسات المؤتمر لخلوها من أي ذكر للموظفين القنصليين المعينين من بين المقيمين الدائمين في الدولة المضيفة ممن لا يحملون جنسيتها. وكانت لجنة القانون الدولي قد صرفت النظر عن ذكر هذه الفئة، نظراً لانتماء غالبية القناصل الفخريين إليها[2].

جاءت المادة /71/ من الاتفاقية القنصلية لتشمل بأحكامها كل موظف قنصلي من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين في أراضيها بشكل دائم، وأفراد عائلاتهم وخدمهم الخصوصيين. ونصّت على ما يأتي:

1) باستثناء التسهيلات والامتيازات والحصانات الإضافية التي قد تمنحها الدولة المضيفة، فإن الموظفين القنصليين من رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامة دائمة فيها لا يتمتعون إلا بالحصانة القضائية والحرمة الشخصية

---

(1) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 40.

(2) أيّدت فرنسا موقف لجنة القانون الدولي معتبرة أن شمول المادة بأحكامها الموظفين القنصليين المقيمين بشكل دائم في أراضي الدولة المضيفة يؤدي إلى شمول أحكامها غالبية القناصل الفخريين ويؤدي بالتالي إلى إلغاء الفائدة من أحكام الفصل الثالث من الاتفاقية المتعلق بهؤلاء القناصل. وأوضحت النمسا أن أفضل الأشخاص المؤهلين لتولي الوظائف القنصلية الفخرية هم أولئك المقيمون إقامة دائمة في أراضي الدولة المضيفة نظراً لخبرتهم الواسعة بأوضاع هذه الدولة ومعرفتهم بقوانينها. وأيدت النروج الموقف الفرنسي والنمساوي، إلا أن غالبية المؤتمرين أقرّت ضرورة شمول المادة بأحكامها الموظفين القنصليين المقيمين إقامة دائمة في أراضي الدولة المضيفة.

في ما يتعلق بالأعمال الرسمية المنجزة أثناء ممارستهم لوظائفهم. وبالنسبة إلى هؤلاء الموظفين القنصليين تكون الدولة المضيفة ملزمة أيضاً بالموجبات المذكورة في المادة /42/. وعندما تتخذ إجراءات جزائية ضد أحد هؤلاء الموظفين القنصليين فإنها يجب أن تجري بطريقة تتفادى، بأقل قدر ممكن، عرقلة ممارسة الوظائف القنصلية، إلا إذا كان الموظف سجيناً أو موقوفاً.

2) إن باقي موظفي البعثة القنصلية من رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامة دائمة فيها، وكذلك أفراد عائلاتهم وأفراد عائلات الموظفين القنصليين المشار إليهم في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يتمتعون بالتسهيلات والامتيازات والحصانات إلا بالقدر الذي تعترف لهم به هذه الدولة.

3) إن أفراد عائلات موظفي البعثة القنصلية والخدم الخاصين الذين هم من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها لا يتمتعون بالتسهيلات والامتيازات والحصانات إلا بالقدر الذي تعترف لهم به هذه الدولة. ومع ذلك فإن الدولة المضيفة يجب أن تمارس سلطتها على هؤلاء الأشخاص بطريقة لا تعرقل، بشكل مفرط، ممارسة وظائف البعثة القنصلية».

هـ - حصانات وامتيازات القناصل الفخريين من رعايا الدولة الموفدة:

أثارت مسألة تخصيص فصل خاص من اتفاقية فيينا لقنصلية

الحصانات وامتيازات القناصل الفخريين[1] جدلاً واسعاً في المؤتمر. وأوضحت لجنة القانون الدولي لدى تعليقها على المادة /57/ من مشروعها[2] إنها قد عرضت أولاً جميع المواد المتعلقة بالحصانات والامتيازات الممنوحة للقناصل المسلكيين وقامت في المادة المذكورة بتعداد أرقام المواد التي تطبق أحكامها بالكامل على القناصل الفخريين ثم قامت بذكر الأحكام الخاصة بهم في المواد 57 - 67 من مشروعها[3]. وشكك الوفد الياباني بالحكمة من إيراد هذه السلسلة الطويلة من المواد المتعلقة بامتيازات وحصانات القناصل الفخريين واقترح أن تستبدل بها مادة وحيدة[4] تعدد ما لا ينطبق من أحكام تتعلق بامتيازات وحصانات القناصل المسلكيين على زملائهم الفخريين. وايّد الوفد البريطاني الاقتراح الياباني واعتبره أكثر وضوحاً وفاعلية[5]، بينما عارض الوفد النرويجي هذا الاقتراح لما يحمله من غموض بالنسبة لأحكام مهمة تتعلق بالحصانات والامتيازات. وشاركت الوفد النرويجي في معارضته بعض الوفود الأخرى معتبرة أن في التكرار مزيداً من الوضوح. وكانت النتيجة سقوط الاقتراح الياباني في اللجنة الثانية بأغلبية 45 صوتاً ضد 13 وامتناع 11.

إن ممارسة القناصل الفخريين لأعمالهم الخاصة المكسبة إلى جانب ممارستهم لوظائفهم القنصلية يؤدي حكماً إلى الحد من حصاناتهم وامتيازاتهم وعدم الاعتراف لهم بحق التمتع بالعديد من حصانات وامتيازات القناصل المسلكيين. ويمكن تلخيص حصانات

---

(1) وهو الفصل الثالث من الاتفاقية القنصلية لعام 1963 (المواد 58 إلى 68).

(2) المادة /58/ من الاتفاقية النهائية. راجع: U.N. Consualr Conference, Vol. 2, P. 83

(3) المواد 59 - 68 من الاتفاقية النهائية.

(4) U.N. doc. A/Conf. 25/ C.2/L. 89/ Rev. 1; (U.N. Consular Conf., Vol. 2, P. 83).

(5) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 421.

وامتيازات القناصل الفخريين ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة فيها بما يلي[1]:

1) الحصانة القضائية بالنسبة لأي عمل يتعلق بممارستهم لوظائفهم. فلا يمكن أن يطلب إليهم إبراز المستندات والوثائق الرسمية وأداء الشهادة ولأمور ترتبط بمهامهم القنصلية (المادة 58).

2) حق الاتصال بحرية بسلطات الدولة الموفدة وببعثاتها الدبلوماسية والقنصلية وبسلطات الدولة المضيفة المحلية والمركزية إذا سمحت بذلك قوانين هذه الدولة الأخيرة والأعراف الدولية (المادة 58).

3) الحق في التمتع بالحصانات والامتيازات الشخصية الضرورية لممارسة مهامهم. وعلى الدولة المضيفة واجب الحماية الشخصية لهم التي يتطلبها مركزهم الرسمي (المادة 64).

4) على سلطات الدولة معاملتهم باحترام عند مثولهم أمامها في معرض تنفيذ الإجراءات الجزائية بشكل يحول دون عرقلة ممارستهم لوظائفهم القنصلية. وعليها كذلك في حالة إلقاء القبض عليهم لسبب ما النظر في قضيتهم بسرعة (المادة 63).

5) إذا كان القناصل الفخريون لا يتعاطون مهنة أو نشاطاً مكسباً في الدولة المضيفة فلهم الحق في الإعفاء من

(1) Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls». Op. Cit., P.P. 485 - 487.

شروط التسجيل وإجراءات الإقامة المتوجبة على الأجانب (المادة 65).

6) تعفى التعويضات التي يتقاضاها القنصل الفخري من الدولة الموفدة لقاء قيامه بالأعمال القنصلية، من الضرائب والرسوم وذلك تحاشياً لقيام دولة بفرض ضرائب على دولة أخرى[1].

7) يعفى القناصل الفخريون من غير رعايا الدولة المضيفة من الخدمات الخاصة والعامة، والخدمة العسكرية، والالتزامات العسكرية كإجراءات المصادرة ودفع التبرعات، لما في هذه الإعفاءات من تسهيل لقيامهم بوظائفهم (المادة 67).

(1) لا تستثني غالبية الدول هذه التعويضات من الضرائب والرسوم إذا كان القنصل من رعاياها. راجع المادة /71/ من اتفاقية ڤيينا، والفقرة الثانية من المادة /13/ من المعاهدة الأميركية – البريطانية لعام 1951 والمادة /20/ من المعاهدة البريطانية – الفرنسية لعام 1951.

الفصل الثالث

تعيين رؤساء البعثات القنصلية

ومباشرة مهامهم

نصّت المادة العاشرة من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية على:

1 - يعين رؤساء البعثات القنصلية من قبل الدولة الموفدة ويجاز لهم ممارسة وظائفهم من قبل الدولة المضيفة.

2 - مع مراعاة أحكام هذه الاتفاقية، فإن أصول تعيين وقبول رئيس البعثة القنصلية تحددها قوانين وأنظمة وعادات الدولة الموفدة والدولة المضيفة».

وبذلك ان اكتساب رئيس البعثة القنصلية لصفته لا يتم، إلا عبر إجراءين، الأول يتعلق بسلطات الدولة الموفدة، والثاني بسلطات الدولة المضيفة.

فالدولة الموفدة تختار رئيس بعثتها القنصلية وفقاً لقوانينها وأنظمتها الداخلية. وليس في القانون الدولي قاعدة تحدد طريقة هذا الاختيار، إذ أن الأمر متروك للتشريع الداخلي لكل دولة. فقد يتم التعيين من قبل وزير الخارجية، كما كان الوضع في الاتحاد السوفيتي وبولندا، أو من قبل الحكومة كما هو الوضع في سويسرا[1]، أو من قبل رئيس الدولة كما هو الوضع في الولايات المتحدة[2]. وفي لبنان يعين رؤساء البعثات القنصلية المسلكية بقرار من وزير الخارجية[3].

كما يحدد التشريع الداخلي للدولة المضيفة كيفية قبول رؤساء البعثات القنصلية والسلطة المختصة بتقرير هذا القبول. ويختلف الوضع بين دولة وأخرى باختلاف التشريعات الداخلية للدول والعادات المتبعة فيها. وما جاءت به المادة العاشرة من اتفاقية ڤيينا لعام 1963 يطابق ما استقر عليه العرف الدولي وما أقرته المعاهدات القنصلية السابقة لها واللاحقة[4]. وهكذا يمكن القول، إن

---

(1) يعينهم المجلس الاتحادي بناء لاقتراح الإدارة السياسية. وتعيّن هذه الإدارة نواب القناصل من الدرجة الثانية.

(2) يعين رئيس الولايات المتحدة رؤساء البعثات القنصلية باستثناء نواب القناصل الذين يعينهم وزير الخارجية بناء لاقتراح الممثل القنصلي الذي يعملون في منطقته. وكان تعيين القناصل العامين والقناصل في المراكز القنصلية يخضع لموافقة مجلس الشيوخ. إلاّ ان هذا الإجراء ألغي اعتباراً من عام 1966. راجع:
Whiteman: «digest», Vol. 7, PP. 512 – 513.

(3) يعين القناصل الفخريون بمرسوم جمهوري يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ووزير الخارجية، أما القناصل العامون والقناصل ونواب القناصل فيعينون بقرار من وزير الخارجية (راجع الفقرة (2) من المادة /20/ والفقرة (1) من المادة /26/ من المرسوم الاشتراعي 94/ 83.

(4) راجع مثلاً: المادة /2/ من اتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام 1928. Lee: «Consular Law», P. 30. المادة /3/ من مشروع فريق هارفارد لعام 1932. الفقرة الأولى من المادة /4/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951. الفقرة الأولى من المادة /3/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – الفرنسية لعام 1966.

اكتساب رؤساء البعثات القنصلية لصفتهم القنصلية، وبالتالي قيامهم بمباشرة مهامهم وتمتعهم الكامل بالحصانات والامتيازات الملازمة لذلك يتم باستكمال إجراءين: إبلاغ كتاب التفويض القنصلي Consular Commission، الصادر عن السلطة المختصة في الدولة الموفدة، إلى السلطة المختصة في الدولة المضيفة، ومنح السلطة المختصة في الدولة المضيفة الإجازة القنصلية Exequatur لرئيس البعثة القنصلية، وتبليغها للسلطات المحلية المختصة في المنطقة القنصلية تمكيناً له من ممارسة مهامه.

أولاً: كتاب التفويض

يعتبر كتاب التفويض وثيقة ثبوتية بتعيين الدولة الموفدة شخصاً ما رئيساً لبعثة قنصلية معينة ذات منطقة قنصلية محددة[1] ويحتفظ رئيس البعثة القنصلية بكتاب تفويضه[2] ويبرزه عند الحاجة للسلطات المحلية كمستند يثبت صفته القنصلية الرسمية. ويعرف كذلك بكتاب التعيين. وهو مستند تصدره الدولة الموفدة لرئيس بعثتها القنصلية يثبت تفويضها الرسمي له القيام بممارسة الوظائف القنصلية نيابة عنها في أراضي الدولة المضيفة، وبناءً على هذا المستند يستحصل له على إجازة من الدولة المضيفة تتيح له ممارسة وظائفه في أراضيها بحرية.

وتستعمل الدول للدلالة على كتاب التفويض والتعيين بالانكليزية

(1) جاء في المادة الرابعة من مشروع فريق هارفارد لعام 1932، ان على الدولة الموفدة، عندما تطلب من دولة أخرى قبول شخص ما لممارسة الوظائف القنصلية، إرسال إثبات مقنع بالتعيين، راجع: A.J.I.L., Vol. 26, Supplement 1932, P. 194.

(2) إن وزارة خارجية الدولة المضيفة تعيد إليه الأصل مع الإجازة القنصلية التي تمنح له، وتحتفظ إدارة المراسم في الوزارة بصورة عن كتاب التفويض.

تعبير Letter of Appointment وبالفرنسية تعبير Lettre de Provision. ويطلق على كتاب تعيين نواب القناصل والوكلاء القنصليين أسماء، منها، Brevet Decret, Licence, Patente. ولا تختلف كتب تفويض نواب القناصل والوكلاء القنصليين في مفهومها القانوني عن كتب تفويض بقية رؤساء البعثات القنصلية، وإن كانت الصلاحيات التي تمنحها لحاملها أضيق مدى. ولهذا رأت لجنة القانون الدولي في مشروعها القنصلي توحيد هذه التسميات في تسمية واحدة هي كتاب التفويض أو التعيين Consular commission.

1 - إصدار كتاب التفويض:

يصدر كتاب التفويض عند تعيين موظف قنصلي رئيساً لبعثة قنصلية معينة. ولا بد من إصدار كتاب جديد له عند نقله لرئاسة بعثة أخرى حتى ولو كانت تقع في الدولة المضيفة نفسها. كذلك يجب إصدار كتاب تفويض جديد إذا رُقّيَ رئيس البعثة إلى درجة أعلى وتغيرت تبعاً لذلك درجة البعثة القنصلية، أو إذا تغيّر مقر البعثة أو عدلت منطقتها القنصلية[1]. وفي الولايات المتحدة يزود الموظف القنصلي الذي يكلف رئاسة بعثة قنصلية بصفة موقتة إلى جانب استمراره في تولي مهام وظيفته الأصلية، بكتاب تفويض جديد يتعلق بتلك البعثة إلى جانب كتاب تفويضه الأصلي[2].

ويصدر كتاب التفويض عند تعيين رؤساء البعثات القنصلية فقط وليس ثمة ما يستوجب إصدار كتاب تفويض لكل موظف قنصلي في البعثة إلاّ أن دولاً عدة، كإيطاليا مثلاً، تقوم بإصدار كتاب تفويض

(1) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /10/ من مشروعها القنصلي، في:
U.N. consular conference, Vol. 2, P. 11.

(2) راجع عاصم جابر،التنظيم القنصلي، مرجع سابق، 369 وما يليها.

لجميع موظفيها القنصليين مهما اختلفت درجاتهم[1].

وتختلف السلطة التي تصدر كتاب التفويض باختلاف الأنظمة الداخلية المعتمدة في الدول صاحبة العلاقة. ففي الولايات المتحدة مثلاً يوقع كتب تفويض القناصل العامين والقناصل، رئيس الولايات المتحدة ووزير الخارجية. وفي بريطانيا يصدر التاج كتب تفويض القناصل العامين والقناصل، وفي بعض الأحيان نواب القناصل، أما كتب تفويض بقية رؤساء البعثات القنصلية فتصدر عن رئيس البعثة القنصلية التي يعملون ضمن منطقة صلاحياتها، وذلك بعد اقترانها بموافقة وزير الخارجية. وفي العراق يصدر كتاب التفويض عن رئيس الجمهورية. وفي لبنان يصدر كتاب التفويض عن رئيس الجمهورية ويوقعه وزير الخارجية.

ولا يتصدر كتاب التفويض توجيه إلى سلطات معينة كرئيس الدولة المضيفة أو وزير خارجيتها[2]، بل يحمل عبارات عامة[3] كعبارة: «إلى كل من يطلع على هذا الكتاب To all who shall see these presents (كما في الولايات المتحدة)، أو عبارة A tous ceux qui verront ces presentes letters (كما في فرنسا)، أو عبارة «إلى من يهمه الأمر» To whom it may concern (كما في العراق)، أو عبارة To whom these presents shall come (كما في اليابان وتايلند وانكلترة). وقد تكتفي بعض الدول، كالنمسا والدانمارك واليونان وسويسرا

---

(1) راجع اقتراح الوفد الإيطالي إلى مؤتمر ڤيينا القنصلي، لتعديل المادة /10/ من مشروع لجنة القانون الدولي: U.N. doc. A/Conf. 25/C.1/L. 83; U.N. consular Conference, Vol. 2, P. 63.

(2) رغم أن بعض كتب التفويض تطلب في متنها من رئيس الدولة المضيفة الاعتراف بالقنصل وتقديم التسهيلات له.

(3) راجع علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي،مرجع سابق، ص 336.

والمكسيك والسويد، بنص الخطاب دون تصديره بأية عبارة عامة معتبرة أن مضمونه يدل على توجيهه إلى السلطة المختصة في الدولة المضيفة[1].

2 - محتويات كتاب التفويض:

تنص الفقرة الأولى من المادة /11/ من اتفاقية فينا القنصلية على ما يلي: «يزود رئيس البعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة بوثيقة، بشكل كتاب تفويض أو ما يشابهه، تنظّم لكل تعيين، تثبت صفته، وتبين، كقاعدة عامة، إسمه وشهرته وفئته ودرجته والمنطقة القنصلية ومقر البعثة القنصلية[2].

وأوضحت لجنة القانون الدولي في تعليقها على هذا النص، أن شكل كتاب التفويض يختلف باختلاف أنظمة الدول الداخلية. إلا أن ثمة أموراً أساسية لا بد من ان ترد في كل كتاب تفويض وهي:

أ - الإسم الكامل لرئيس البعثة

ب - صفته (قنصل فخري أو مسلكي)

ت - درجته (قنصل عام، قنصل...)

ث - منطقته القنصلية ومقر البعثة.

ولقد نصّت مشاريع تقنين العلاقات القنصلية، كما نصّت

---

(1) راجع خليل حسين، المراسم والتشريفات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

(2) وهو النص عينه الذي أوردته لجنة القانون الدولي في المادة العاشرة من مشروعها القنصلي. راجع: U.N. Consular conference, Vol. 2. P. 11.

المعاهدات القنصلية المتعددة على ضرورة إيراد هذه المعلومات، كلها أو معظمها، في كتاب التفويض[1].

كما تتضمن كتب التفويض أحياناً، إضافة إلى المعلومات الأساسية المذكورة أعلاه، تفويضاً للممثل القنصلي بتعيين نواب قناصل له في مرافئ ومدن تقع ضمن منطقته القنصلية (ككتب التفويض البريطانية)، أو تعيين نواب قناصل أو وكلاء قنصليين له (ككتب التفويض الفرنسية)، أو تخويل القنصل صلاحيات كاملة لمارسة مهامه والاستفادة من الحصانات والامتيازات القنصلية.

3 - تبليغ كتاب التفويض:

يتم إيداع النسخة الأصلية من كتاب التفويض لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة (إدارة المراسم في وزارة الخارجية) بالطرق الدبلوماسية، أي عن طريق البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة لدى الدولة المضيفة في الغالب أو عن طريق البعثة الدبلوماسية للدولة المضيفة لدى الدولة الموفدة. وفي حالة عدم وجود بعثات دبلوماسية، يمكن نقل كتاب التفويض بواسطة البعثة القنصلية نفسها. وفي حالة عدم وجودها بواسطة بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة[2].

---

(1) منها: المادة /4/ من اتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام 1928. المادة /4/ من مشروع فريق هارفارد لعام 1932. الفقرة الأولى من المادة /3/ من المعاهدة القنصلية السوفيتية – الصينية لعام 1959. المادة /3/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفيتية لعام 1964. الفقرة الأولى من المادة الرابعة من المعاهدة القنصلية الفرنسية – السوفيتية لعام 1966.

(2) وفي الولايات المتحدة الأميركية ترسل وزارة الخارجية الأميركية كتاب التفويض إلى الممثل الدبلوماسي الأميركي المعتمد في البلد المضيف مع تعليمات تطلب منه فيها رفعه إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة لإبلاغه رئيس هذه الدولة، والحصول منها عل إجازة =

4 - كتاب التفويض القنصلي وخطاب الاعتماد الدبلوماسي:

لكتاب التفويض القنصلي Consular Commission بالنسبة إلى رئيس البعثة القنصلية دور مشابه لدور كتاب الاعتماد الدبلوماسي Lettre de Créance أو Letters of Credence، ويعرف كذلك بأوراق الاعتماد Credentials، بالنسبة إلى رئيس البعثة الدبلوماسية، فكلا الكتابين يقومان بإثبات صفة حاملهما[1] وتكليف دولته له القيام بمهامه لدى الدولة المضيفة.

إلا أن الكتابين يختلفان في أوجه عدة ناجمة عن طبيعة مهمة كل من رئيس البعثتين، فالقنصل لا يعتمد كالدبلوماسي لدى الدولة المضيفة كممثل لدولته، بل يقوم نيابة عن حكومته وبموافقة الدولة المضيفة بممارسة وظائفه القنصلية الهادفة إلى حماية مصالح دولته ومواطنيه ورعاياها[2]. ويمكن إيجاز نقاط الاختلاف بالأمور التالية[3]:

= قنصلية ترسل مع كتاب التفويض إلى القنصلية صاحبة العلاقة بواسطة القنصل العام التابعة له. ويمكن اللجوء إلى طرق أخرى في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية أميركية، كأن يسلم كتاب التفويض إلى الموظف القنصلي مع تعليمات برفعه، فور وصوله لمركز عمله، إلى السلطات المختصة في الدولة المضيفة بهدف الحصول على الإجازة القنصلية. وتكرّست هذه الأحكام في الفقرة الثانية من المادة /11/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية التي جاء فيها: «ترسل الدولة الموفدة كتاب التفويض أو ما يشابهه، بالطريق الدبلوماسي أو بأي طريق آخر مناسب، على حكومة الدولة التي سيمارس رئيس البعثة القنصلية وظائفه في إقليمها».

(1) اعتمد اللورد Talbout في قضية Barbuit عام 1737 على كتاب التفويض، الذي ورد فيه أن صاحب العلاقة هو وكيل تجاري لملك بروسيا، لنفي صفته كوزير مفوض.

(2) A.J.I.L., Vol. 26, 1932 (Supplement), P. 205.

(3) راجع حول تعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية وتقديمهم أوراق اعتمادهم، كتاب علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماس. المذكور. ص 125 - 126.

1 - يسبق صدور كتاب الاعتماد الحصول على موافقة الدولة المضيفة على تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية. أما تعيين رئيس القنصلية فلا يستوجب الحصول على موافقة مماثلة مع العلم أن بعض الدول تشترط أحياناً الحصول على هذه الموافقة قبل وصول رئيس البعثة القنصلية إلى أراضيها.

2 - يتخذ كتاب الاعتماد شكل رسالة موجهة من رئيس الدولة الموفدة إلى رئيس الدولة المضيفة[1] عند تعيين سفير أو وزير مفوض. أو شكل رسالة موجهة من وزير خارجية الدولة الموفدة إلى وزير خارجية الدولة المضيفة عند تعيين قائم بالأعمال. ويتضمن الكتاب تبليغاً بتعيين صاحب العلاقة رئيساً للبعثة الدبلوماسية، وذكر صفاته الشخصية وكفاءاته وخبراته التي أدت لاختياره، ووضع رئيس الدولة ثقته فيه كممثل شخصي له لدى رئيس الدولة المضيفة، كما يطلب الكتاب تقديم كل عون لهذا الممثل وتسهيل مهمته. أما كتاب التفويض القنصلي فلا يوجه إلى رئيس الدولة المضيفة أو وزير خارجيتها، بل يستهل بتوجيه عام «إلى من يهمه الأمر» أو «إلى من يطلع على هذا الكتاب» أو إلى السلطات المختصة...

3 - يحمل رئيس البعثة الدبلوماسية بنفسه كتاب اعتماده، ويقدمه إلى وزير خارجية الدولة المضيفة إذا كان قائماً

(1) وفي لبنان مثلاً، يوجه رئيس الجمهورية كتاب الاعتماد إلى رئيس جمهورية الدولة المضيفة ويستهله بعبارة «صديقي العزيز العظيم Cher et grand ami» أو ما يشابهها، ويختمه بعبارة «وإني أيها الصديق العزيز العظيم، صديقكم الوفي» "Je suis, cher et grand ami, votre-fidéle ami"، أو ما يشابهها.

بالأعمال، أو يقدم نسخة منه إلى هذا الوزير تمهيداً لتقديمه إلى رئيس الدولة. ويتم تقديم أوراق الاعتماد في احتفال مراسمي خاص يلقي فيه رئيس البعثة الدبلوماسية خطاباً مختصراً ينقل فيه تحيات دولته ويشيد بالعلاقات القائمة بينها وبين الدولة المضيفة ويتمنى أن تستمر هذه العلاقات وتزدهر خلال مهمته، ويقوم رئيس الدولة المضيفة عادة بالرد عليه بخطاب مماثل، ثم يقدم السفير معاونيه إلى رئيس الدولة. ويباشر رئيس البعثة الدبلوماسية مهامه في الدولة المضيفة فور انتهاء احتفال تقديم أوراق اعتماده. ويعتمد تاريخ التقديم هذا في تحديد قواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات الدبلوماسية[1].أما كتاب التفويض فيرفع إلى الدولة المضيفة بالطرق الدبلوماسية. وتصدر هذه الدولة الإجازة القنصلية التي تخول صاحبها فور تسلمها مباشرة مهامه القنصلية. ويعتمد تاريخ صدورها في تحديد قواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية.

خامساً: إمكان الاستعاضة عن كتاب التفويض بتبليغ مبسط

عرف القرن العشرون اتجاهاً حديثاً يهدف إلى الاستغناء عن كتاب التفويض وطريقة تبليغه والاستعاضة عنه بإجراء مبسط يكتفى بموجبه بتبليغ الدولة المضيفة مذكرة دبلوماسية، أو بأية طريقة كتابية أخرى، بتعيين شخص ما رئيساً للبعثة القنصلية لديها.

---

(1) كما قد يعتمد تاريخ إعلانه لوصوله وتقديم صورة عن أوراق اعتماده إلى وزارة الخارجية. والمهم هو توحيد القاعدة في كل دولة. راجع في هذا المجال نص المادة /8/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

ولقد كرست لجنة القانون الدولي هذه الطريقة المبسطة في الفقرة الثالثة من المادة /10/ من مشروعها. كما أقر إمكان اعتمادها مؤتمر فيينا مشترطاً موافقة الدولة المضيفة على هذه الطريقة، وتضمين التبليغ المعلومات الأساسية التي ينطوي عليها كتاب التفويض عادة والمتعلقة باسم القنصل ورتبته ومركز البعثة ومنطقتها القنصلية[1]، فجاءت الفقرة الثالثة من المادة /11/ من الاتفاقية القنصلية تنص على أنه: «بإمكان الدولة الموفدة، إذا وافقت الدولة المضيفة، أن تستبدل بكتاب التفويض أو الوثيقة المشابهة، تبليغاً يتضمن المعلومات الملحوظة في الفقرة الأولى من هذه المادة».

ثانياً: الإجازة القنصلية The Exequatur

الإجازة القنصلية[2] Exequatur تعبير لاتيني معناه دعه يعمل Let him Perfor، ويستعمل للدلالة على أمرين: الأول وهو الفعل The act أو الأمر التنفيذي The executive order الذي تقوم به أو تصدره الدولة المضيفة وتمنح بموجبه القنصلي الأجنبي قبولها النهائي له، وتكسبه بالتالي الحق في ممارسة وظائفه. والثاني هو المستند The Document الذي يثبت الفعل وحصول الموافقة والذي يزود به رئيس

---

(1) راجع الفقرة الثالثة من الاقتراح الفنزويلي لتعديل المادة العاشرة من مشروع لجنة القانون الدولي والتي اقرها المؤتمر:
U.N. doc. A/Conf. 25/C.1/L.87; U.N. consular conference, Vol. 2, P. 63.

(2) وتسمى كذلك البراءة القنصلية Barat وهي التسمية التي كانت معتمدة في عهد الدولة العثمانية (راجع: Lee, consular law, P. 27.). ويطلق بعض المؤلفين على كتاب التفويض اسم براءة، سموحي فوق العادة: «قواعد البروتوكول». دار اليقظة العربية، دمشق. 1974. ص 28. وفي الكويت يقال براءة التعيين للدلالة على كتاب التفويض وبراءة اعتماد التعيين للدلالة على الإجازة القنصلية، راجع: تنظيم وزارة الخارجية الكويتية رقم 7، شباط 1962، ص 34 – 56.

البعثة القنصلية كإثبات لذلك[1].

وبالمفهوم القانوني الواسع الذي اعتمدته اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية تعتبر الإجازة القنصلية ترخيصاً نهائياً Final Authorization تمنحه الدولة المضيفة للقنصل الأجنبي ليباشر وظائفه فوق إقليمها، بقطع النظر عن الشكل الذي يتخذه المستند المثبت لهذا الترخيص. وهذا ما يثبته نص الفقرة الأولى من المادة /12/ من الاتفاقية الذي يقول: «يسمح لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه بموجب ترخيص من الدولة المضيفة يدعى إجازة قنصلية مهما يكن شكل هذا الترخيص».

والإجازة القنصلية هي التي تكسب رئيس البعثة صفته القنصلية في الحقل الدولي ومنها يستمد صلاحياته. بينما يقتصر مفعول كتاب التفويض على إكسابه هذه الصفة في علاقاته مع دولته فقط[2].

إلا أن ثمة حالة خاصة لا يستمد فيها رئيس البعثة القنصلية صفته من الإجازة وهي الحالة التي يُعيّن فيها في أقاليم تابعة لدولته، كما حدث عندما عينت الولايات المتحدة قناصل لها في

---

(1) راجع الفقرة الأولى من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /11/ من مشروعها القنصلي، في: U.N. consular Conference, Vol. 2, P. 11.

(2) أيدت المحكمة العليا في نيويورك في حكم لها صدر عام 1921 هذا الرأي، فقد جاء فيه: «تطلق كلمة قنصل على الأشخاص المخولين صلاحية العمل في منطقة الاختصاص التي عينوا فيها من قبل حكوماتهم. إلا أنهم لا يصبحون قناصل إلا بعد أن يعترف بهم الرئيس بالإجازة القنصلية. وتنتهي صفتهم القنصلية إذا سحب الرئيس هذه الإجازة حتى ولو لم تسحب منهم حكومتهم خطاب التعيين. فالصفة القنصلية لا توجد إلا باعتراف الرئيس بالشخص المعتمد من قبل الدولة الأجنبية». راجع: حسن صعب: «الدبلوماسي العربي، ممثل دولة أم حامل رسالة»، دار العلم للملايين، بيروت، 1973، ص 152.

الفيليبين[1] في وقت كانت فيه أراضي هذه الدولة خاضعة للسيادة الأميركية. ففي هذه الحالة تُكتسب الصفة القنصلية بمجرد صدور قرار التعيين إذ أنه يحمل في الوقت عينه إرادة الدولة الموفدة والدولة المستقبلة.

كما تقر المعاهدات القنصلية بعدم اكتساب رئيس البعثة القنصلية للصفة القنصلية وبعدم تمكنه من ممارسة صلاحياته قبل صدور الإجازة له بذلك، فالفقرة الرابعة من المادة /4/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام 1951 نصّت على أنه «لا يمكن القول بقبول الدولة المعتمدة للموظف القنصلي بصفته هذه أو بمنحها إياه حق الاستفادة من أحكام هذه الاتفاقية، إلا بعد أن يتم منحه الإجازة القنصلية أو أي ترخيص آخر»[2]. وتعتبر الإجازة القنصلية كوثيقة، مستنداً ثبوتياً أو دليلاً حاسماً Conclusive evidence أو إعلانا صريحاً Relevant declaration يثبت قبول الدولة المضيفة لرئيس البعثة القنصلية وترخيصها له بممارسة مهامه. وعليه أن يحتفظ بها مع النسخة الأصلية من كتاب تعيينه الذي تعيده إليه إدارة المراسم في وزارة خارجية الدولة المضيفة وذلك لإبرازهما عند الحاجة للسلطات المحلية المختصة.

---

(1) عام 1934 عيّن أول نائب قنصلي أميركي في مانيلا. وعام 1941 كان هناك 4 قناصل أميركيين في الفيليبين. راجع:

Hyde: «International Law», Vol. 2, PP. 1316 - 1317.

(2) راجع أحكاماً مشابهة وردت في: المادتين 3 و 6 من اتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928. الفقرة الخامسة من المادة /2/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفيتية لعام 1964. الفقرة الثانية من المادة /4/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – السوفيتية لعام 1966.

1 - إصدار الإجازة وشكلها ومضمونها:

تصدر الإجازة القنصلية عن السلطة التنفيذية، ويحدد القانون الداخلي لكل دولة الهيئة المختصة بمنح الإجازة. وفي غالبية الدول يتم منحها من قبل رئيس الدولة إذا كان كتاب التفويض صادراً عن رئيس الدولة الموفدة ومن قبل وزير الخارجية إذا كان كتاب التفويض صادراً عن وزير الخارجية[1]. وفي بعض الدول الصين الشعبية وبولندا تمنح الإجازة القنصلية دائماً من قبل وزير الخارجية، وفي بعضها الآخر كهوندوراس مثلاً من قبل الحكومة[2].

وتمنح الإجازة القنصلية اليوم مجاناً وبأسرع ما يمكن. وهذا ما تنص عليه غالبية المعاهدات القنصلية [3] بعد أن كان الحصول عليها في عهد السلطنة العثمانية يكلف الكثير من الوقت والمال. ولقد حاول الوفد الياباني إلى مؤتمر ڤيينا تعديل نص المادة /11/ من مشروع لجنة القانون الدولي بهدف تضمينه ما يفيد ضرورة منح الدولة المضيفة الإجازة القنصلية بأسرع وقت ممكن بعد تسلمها

---

(1) في الكويت مثلاً، ترسل إدارة المراسم في وزارة الخارجية كتاب التفويض الصادر عن رئيس الدولة الموفدة إلى مكتب كبير الأمناء من أجل إصدار أمير البلاد الإجازة القنصلية، بينما يرسل كتاب التفويض الصادر عن وزير خارجية الدولة الموفدة إلى مكتب وزير الخارجية الكويتي من أجل إصدار الإجازة. راجع مراسيم وزارة الخارجية الكويتية، تنظيم وزارة الخارجية، سلسلة رقم 7، شباط / فبراير 1962، ص 34.

(2) راجع علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 337.

(3) راجع مثلاً: الفقرة الثانية من المادة /4/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951. الفقرة الثانية من المادة /3/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960. الفقرة الرابعة من المادة /14/ من المعاهدة اللبنانية – اليونانية لعام 1948. الفقرة الأولى من المادة /3/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – الفرنسية لعام 1966. الفقرة الخامسة من المادة /2/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفيتية لعام 1964.

كتاب التفويض، فلم ينل اقتراحه الموافقة عند التصويت.

ويقتصر منح الإجازة القنصلية على رئيس البعثة القنصلية وهي تشمل حكماً أعضاء بعثته القنصلية العاملين معه وتحت مسؤوليته والذين تم تبليغ أسمائهم من قبله إلى السلطات المختصة في الدولة المضيفة. ولكن ليس ثمة ما يحول دون إقدام الدول على طلب إجازات قنصلية لموظفيها القنصليين من غير رؤساء البعثات، وحصولها على هذه الإجازات إذا نصّت على ذلك قوانينها الداخلية[1]. كذلك لا بد من حصول الأشخاص الذين يمارسون مهامهم في أماكن تبعد عن المركز الأساسي للبعثة، على إجازة قنصلية حتى ولو كانوا يعملون تحت سلطة رئيس البعثة وإشرافه[2]. وتغيير رئيس الدولة أو رئيس الحكومة في الدولة الموفدة أو الدولة المضيفة لا يؤدي إلى ضرورة إصدار إجازات قنصلية جديدة لرؤساء البعثات القنصلية.

ويحدد القانون الداخلي للدول شكل الإجازة. ويختلف هذا الشكل بين دولة وأخرى. ولقد عدَّدت لجنة القانون الدولي الأشكال الآتية للإجازة القنصلية[3]:

أ - مرسوم يصدر عن رئيس الدولة ويوقعه بنفسه كما يوقعه معه وزير الخارجية، وتسلم النسخة الأصلية أو نسخة منه، مصدقة من وزير الخارجية، إلى رئيس البعثة القنصلية. وهذا الإجراء متبع في الولايات المتحدة الأميركية.

---

(1) راجع:

- Lee: «Consular Law», P. 30.

- U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 12.

(2) Wook, J. and Serres J.: «Diplomatic Ceremonial and Protocol, Principles, Procedures and Practices». Macmillan, London, 1970, P. 69.

(3) U.N. Consular conference, Vol. 2, P. 12.

ب - موافقة توضع على كتاب التفويض وتتخذ أشكالاً مختلفة، كنقل نص الإجازة على هذا الكتاب أو ختمه بما يفيد منح الإجازة. وتكتفي السلطات الأرجنتينية بختم كتاب التفويض بما يفيد الموافقة على قبول رئيس البعثة القنصلية.

ت - إعلام الدولة الموفدة، بالطرق الدبلوماسية، بصدور الموافقة. وهذا الإجراء متبع في الدانمرك.

وقد تفرض ظروف معينة شكل الإجازة القنصلية. ففي الممتلكات البريطانية مثلاً، كانت الإجازة تصدر عن وزير الخارجية البريطانية ويوقعها وزير المملكة Dominion المختص، ثم تحال على الحكومة المختصة فيها[1]. وفي حال حدوث ثورة أو عصيان أو غزو أجنبي يحول دون إصدار الإجازة وتسليمها لصاحبها بالطرق العادية يُستعاض عنها بنشر مضمونها، أو ما يفيد القبول برئيس البعثة، في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة إعلامية أخرى متبعة في البلد المضيف[2].

وتتضمن الإجازة القنصلية عادة تكراراً للمعلومات التي وردت في كتاب التفويض والتي تفيد بتعيين رئيس الدولة الموفدة أو وزير خارجيتها للموظف القنصلي على رأس بعثة قنصلية معينة ذات منطقة قنصلية محددة، وبموافقة مصدر الإجازة على هذا التعيين

---

(1) Oppenheim: «International Law», vol. 1, P. 835.

(2) ونظراً لوضع المملكة العربية السعودية الخاص، أصدرت وزارة الخارجية الأميركية تعليمات إلى سفارتها في جدة عام 1958 للاستعاضة عن طلب الإجازة القنصلية للقناصل الأميركيين من الجنس اللطيف بتوجيه مذكرة دبلوماسية إلى الخارجية السعودية تودع بموجبها هذه الوزارة كتاب التفويض وتشير فيها إلى أن عدم إبداء الوزارة لاعتراضها الصريح على تعيين الموظفة القنصلية يشكل قبولاً ضمنياً منها بهذا التعيين.

والطلب إلى السلطات المختصة في البلد المضيف تقديم كل عون وتسهيل له في أدائه مهامه ومنحه الحقوق والامتيازات والحصانات اللازمة. كما قد تضيّق الإجازة القنصلية في حالات نادرة النطاق القنصلي كما حدده كتاب التفويض. ومن النادر أن تصدر الإجازة القنصلية مشروطة، لأن ذلك قد يؤدي إلى رفضها من قبل الدولة الموفدة.وتوجه الإجازة القنصلية إلى كل من يهمه الأمر (كما في الولايات المتحدة) أو إلى السلطات المختصة (كما في لبنان) أو إلى الشعب الكريم (كما في الكويت) أو تستهل بعبارة سلام وتحية دون أي توجيه معيّن (كما في العراق).

2 - الامتناع عن منح الإجازة القنصلية:

لكل دولة الحق في ممارسة سيادتها الكاملة على أراضيها وبالتالي تقرير من يحق له ممارسة الوظائف القنصلية فيها. ولهذا فإن لها أن ترفض منح الإجازة القنصلية لشخص معين. وخلافاً للمفهوم القديم الذي كان يتوجب على الدولة المضيفة تبيان أسباب الرفض، فإن الاتجاه الحديث يعفيها من ذلك[1]. وهذا ما كرّسته الفقرة الثانية من المادة /12/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية عندما نصّت على: «إن الدولة التي ترفض منح الإجازة القنصلية ليست ملزمة بإبلاغ الدولة الموفدة أسباب رفضها».وحق الرفض دون تبيان الأسباب كرسته معاهدات قنصلية عدة[2].

(1) ولعله من المستحسن أن تحاط الدولة الموفدة بطريقة غير رسمية بأسباب الرفض لكي لا يساء تفسير هذا التصرف ويؤدي إلى تدهور العلاقات بين البلدين. راجع علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي،مرجع سابق، ص 338 - 339.

(2) راجع مثلاً المادة /5/ من اتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام 1928.المادة /7/ من نص مشروع التقنين القنصلي الذي أعده فريق جامعة هارفارد عام 1932.المادة /4/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام 1960.الفقرة /2/ من المادة /3/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - الفرنسية لعام 1966.

واشترطت بعض المعاهدات على الدولة المضيفة عدم الرفض دون سبب وجيه[1]. وجردت الاتفاقيات التي وضعت نهاية للحرب العامية الأولى الدول المهزومة من حقها في ممارسة هذا الرفض، وألزمتها بالتعهد بالموافقة على تعيين أي رئيس بعثة قنصلية لإحدى الدول الحليفة في أراضيها، دون تعهد هذه الدول بمعاملتها بالمثل[2].

ولا يحق لرئيس البعثة القنصلية المطالبة بالتعويض عن الضرر الشخصي، المعنوي أو المادي، الذي لحقه نتيجة لرفض منحه الإجازة القنصلية، حتى ولو كان من مواطني الدولة المضيفة، باعتبار أن الرفض لا يشكل عملاً إدارياً بل عملاً من أعمال السلطة أو السيادة يتعلق بممارسة العلاقات الدولية، ويخرج بالتالي عن اختصاصات المحاكم[3]. ولا تلجأ الدول عادة إلى رفض منح الإجازة القنصلية إلا في حالات استثنائية قليلة حفاظاً منها على العلاقات الودية التي تربطها بالدول الأخرى. ومن الأسباب التي تدفع الدول إلى الرفض:

(1) كالفقرة /3/ من المادة /4/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951، والمادة /4/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – الإيطالية لعام 1955. إلا أن هذه المعاهدات لم توضح ما إذا كان من الواجب إبلاغ الدولة الموفدة بهذه الأسباب الوجيهة. راجع:
Sen, B: Handbook», PP. 213 - 214.

(2) راجع:
- Fauchille, Paul: «Traité de Droit International Public», tome 1, Part 3, 8 éme. Ed., rousseau et Cie, Paris, 1926, P. 123.

(3) هذا ما أقرته المحكمة الإدارية الفدرالية في ألمانيا الغربية بالحكم المشار إليه سابقاً، الصادر في 12 تشرين الأول / أكتوبر 1962، في الدعوى التي أقامها مواطن ألماني عينته كولومبيا قنصلاً لها في ميونيخ، ضد الحكومة الألمانية لرفضها منحه الإجازة القنصلية. راجع:
«International Law Reports», Vol. 40, 1970, PP. 224 - 227.

أ - السيرة السيئة لصاحب العلاقة[1].

ب - اتخاذه موقفاً معادياً للدولة أو مشاركته في نشاطات سياسية ضدها[2].

ت - ارتباطه بعلاقات خاصة مع فئات معينة في الدولة المضيفة[3].

3 - القبول المؤقت لرؤساء البعثات القنصلية:

قد يمضي وقت طويل قبل صدور الإجازة القنصلية واستكمال شكلياتها، في حين أن الحاجة تدعو إلى مباشرة رئيس البعثة مهامه بأسرع وقت ممكن كي لا يتوقف العمل القنصلي في البعثة. ولهذا أقر القانون الدولي الحديث، العرفي والتعاهدي، قاعدة القبول المؤقت لرؤساء البعثات القنصلية بانتظار حصولهم على الإجازة القنصلية.

---

(1) ففي عام 1830 رفضت النمسا منح الإجازة لـ Stendhall كقنصل لفرنسا في تريستا Trieste بسبب تورطه السابق في مشاكل مع قوات البوليس. وفي عام 1855 رفضت نيكاراغوا منح الإجازة لقنصل الولايات المتحدة في سان خوان دي لوز لكتابته خطاباً خاصاً وردت فيه أمور يؤاخذ عليها. وفي عام 1952 رفضت الدانمرك منح الإجازة لمواطن إيسلندي عيّن قنصلاً في كوبنهاغن لخرقه السابق قانون التعريفة الدانماركي. وأحيط السفير الإيسلندي شفهياً بالرفض

(2) ففي عام 1869 رفضت بريطانيا منح الإجازة لشخص عيّن قنصلاً أميركياً في غلاسكو Glasgow بسبب مساهمته في حركة ثورية ضدها في أيرلندا، موطنه الأصلي. وفي عام 1895 رفضت الحكومة النمساوية الهنغارية منح الإجازة لسياسي أميركي، تشيكوسلوفاكي المولد، عين قنصلاً أميركياً في براغ لإدانته، في خطاب ألقاه في المعرض العالمي في شيكاغو، الأوضاع في بوهيميا.

(3) ففي بداية القرن العشرين رفضت تركيا منح الإجازة لقنصل أميركي عيّن في بيروت لكونه رجل كنيسة يخشى من وجود علاقات معينة بينه وبين البعثات التبشيرية Stuart: «Practice», P. 96.

وهذا ما نصّت عليه غالبية المعاهدات القنصلية الحديثة[1].

وجاءت اتفاقية ڤيينا القنصلية تكرّس هذا الاتجاه وتنص في مادتها /13/ على ما يلي: «بانتظار تسليم الإجازة القنصلية، يجوز الترخيص مؤقتاً لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه. وفي هذه الحالة تطبق أحكام هذه الاتفاقية».ويتم منح القبول المؤقت بناء لطلب الدولة الموفدة الذي يرد في نفس المذكرة التي تودع فيها بعثتها الدبلوماسية وزارة خارجية الدولة المضيفة كتاب التفويض. وقد تطلب هذه البعثة القبول المؤقت لرئيس بعثة قنصلية قبل وصول كتاب التفويض وبانتظار وصوله لإصدار الإجازة القنصلية تبعاً لذلك.

كما للدولة المضيفة كامل الحق في الموافقة على منح القبول المؤقت أو رفضه. وليس عليها في حال الرفض تبيان الأسباب. ولا بد من صدور هذه الموافقة كي يتمكن رئيس البعثة القنصلية من مباشرة مهامه. وقد تكون هذه الموافقة خطية أو شفهية وقد تبلغ لرئيس البعثة القنصلية نفسه أو للبعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة[2]، ففي الولايات المتحدة مثلاً، يتم تبليغها بمذكرة توجه إلى البعثة الدبلوماسية. ولا يمكن اعتبار سكوت الدولة المضيفة وعدم جوابها على طلب منح القبول المؤقت موافقة ضمنية منها على هذا القبول، على الرغم من أن بعض المعاهدات القنصلية، وهي نادرة واستثنائية، قد اعتبرت أن عدم اعتراض الدولة المضيفة

---

(1) راجع مثلاً: المادة /6/ من اتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام 1928. الفقرة /2/ من المادة /4/ من المعاهدة القنصلية البريطانية – الأميركية لعام 1951. الفقرة /3/ من المادة /3/ من المعاهدة القنصية الأميركية – الفرنسية لعام 1966.

(2) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /13/ من مشروعها: U.N. Consular Conference, vol. 2, P. 13.

على ممارسة القناصل مهامهم بصورة مؤقتة يتيح لهم ممارسة هذه المهام والتمتع بالحصانات والامتيازات القنصلية[1].

كما بإمكان رئيس البعثة القنصلية فور صدور الموافقة مباشرة مهامه بحرية، وعلى الدولة المضيفة تقديم كل عون ومساعدة حماية لازمة له[2]. وموافقة الدولة المضيفة لا تؤثر في قرارها منح الإجازة القنصلية، إذ يبقى لها بعد القبول المؤقت أن توافق على منح الإجازة أو ترفض ذلك. وفي حال الرفض لا يعتبر ما قام به القنصل من أعمال أثناء ممارسته لرئاسة البعثة بصفة مؤقتة لاغية [3] لأن ممارسته لها تمّت بترخيص من الدولة المضيفة[4].

---

(1) كالفقرة /3/ من المادة /4/ من المعاهدة القنصلية البريطانية – الفرنسية لعام 1915. ومن الملاحظ ان هذا النص لم يرد في المعاهدات القنصلية اللاحقة المعقودة بين فرنسا وبريطانيا.

(2) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 13.

(3) راجع ما قاله المندوب اليوغوسلافي أثناء مناقشة المادة /13/ من مشروع الاتفاقية القنصلية رداً على اعتبار المندوب الإسباني لأعمال القنصل خلال هذه الفترة لاغيه في حال رفض القنصلية رداً على اعتبار المندوب الإسباني لأعمال القنصل خلال هذه الفترة لاغية في حال رفض الدولة المضيفة منحه الإجازة القنصلية في وقت لاحق، في: U.N. Consular conference, Vol. 1, PP. 178 - 179.

(4) كان الوفد الفنزويلي إلى مؤتمر ڤيينا القنصلي قد طالب تحديد مهلة ستة أشهر، تبدأ من تاريخ القبول المؤقت، لإصدار الإجازة القنصلية. وطالب المندوب الإسباني جعل المهلة سنة. وأوضح المندوب اليوغوسلافي أن الظروف الدولية قد تحول دون منح الإجازة القنصلية بسبب ما يترتب عليها من اعتراف ضمني بالدول والحكومات، وضرب مثالاً على ذلك قيام قنصل يوغوسلافيا العام في نيويورك بمهامه القنصلية لمدة خمس سنوات على أساس القبول المؤقت وقبل منحه الإجازة القنصلية، وممارسة قنصل يوغوسلافيا العام في زوريخ مهامه لمدة سنتين على أساس القبول المؤقت قبل منحه الإجازة القنصلية. واعتبرت الولايات المتحدة أن قنصلها في غرينلاند Greenland يمارس مهامه على أساس القبول المؤقت من السلطات المحلية لهذا الإقليم التابع للدانمرك بعد أن احتلت ألمانيا عام 1940 أراضي الدانمرك، وحال ذلك دون طلب الولايات المتحدة الإجازة القنصلية له.

4 - إبلاغ السلطات المحلية المختصة:

تنص المادة /14/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية على ما يلي:«إن الدولة المضيفة ملزمة، فور الترخيص لرئيس البعثة القنصلي بممارسة وظائفه، ولو بصفة مؤقتة، بإبلاغ السلطات المختصة في المنطقة القنصلية فوراً. وهي ملزمة كذلك بالسهر على اتخاذ الإجراءات الضرورية لكي يتمكن رئيس البعثة القنصلية من القيام بواجبات مهمته والتمتع بالمكاسب التي تنص عليها أحكام هذه الاتفاقية».

فقيام الدولة المضيفة بإبلاغ موافقتها إلى السلطات المختصة في المنطقة القنصلية أمر ضروري لأنه يسمح لهذه السلطات بالإطلاع على صفة رئيس البعثة، وقيامها بتسهيل مهمته وتقديم كل عون ومساعدة له والإقرار بحصاناته وامتيازاته القنصلية. وقد أقرّت غالبية المعاهدات القنصلية هذا الإجراء[1]، وإن كان بعضها قد جعله غب الطلب[2]، واكتفى بعضها بالنص على ضرورة اتخاذ الدولة المضيفة لكافة الإجراءات الضرورية لتمكين رئيس البعثة من ممارسة مهامه وتمتعه بالحصانات والامتيازات دون أن توضح طبيعة هذه الإجراءات التي لا بد أن تشمل تبليغ السلطات المختصة في المنطقة القنصلية[3].

(1) راجع: المادة /7/ من اتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام 1928. الفقرة /5/ من المادة /4/ من المعاهدة اللبنانية – اليونانية لعام 1948. المادة /5/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960.

(2) راجع الفقرة الأولى من المادة /5/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951.

(3) راجع مثلاً: المادة /4/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفيتية لعام 1964. الفقرة /3/ من المادة /4/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – السوفيتية لعام 1966.

كما قد تقوم الدولة المضيفة، بالإضافة إلى التبليغ المذكور بنشر الإجازة القنصلية في الجريدة الرسمية. وعلى هذه الدولة أن تتأكد من أن كافة الإجراءات الضرورية قد اتخذت من قبل السلطات المحلية لتمكين رئيس البعثة القنصلية من ممارسة مهامه وتمتعه بما تقره له أحكام الاتفاقية من فوائد.

وليس ثمة من ارتباط بين إجراءات الإبلاغ وحق رئيس البعثة في ممارسة مهامه، فهو يكتسب الحق فور تبلغه موافقة الدولة المضيفة على قبوله بصورة مؤقتة أو نهائية وسواءً أتم إبلاغ ذلك إلى السلطات المحلية أم لم يتم.

ثالثاً: زيارات رئيس البعثة البروتوكولية عند توليه مهامه

فور تبلغ رئيس البعثة القنصلية موافقة الدولة المضيفة على قبوله المؤقت أو النهائي يباشر مهامه القنصلية كرئيس للبعثة ويقوم بزيارات المجاملة للمسؤولين المحليين في منطقته القنصلية ولزملائه[1]. فهو يبدأ بزيارة أرفع شخصية إدارية في مركز عمله (أمير المنطقة، الحاكم، المحافظ...) ثم يزور بقية الشخصيات الرسمية.. وترد له هذه الشخصيات الزيارة خلال فترة تتراوح، وفقاً للعرف المحلي، بين يوم وثلاثة أيام. وتعتبر السرعة في رد الزيارة دلالة على التقدير. وعلى رئيس البعثة القنصلية المقيم في العاصمة السياسية أن يزور، بالإضافة إلى المحافظ أو السلطات المحلية، الأمين العام للخارجية ومدير المراسم فيها ومدير الشؤون

---

(1) تتشابه هذه الزيارات مع الزيارات البروتوكولية التي يقوم بها رؤساء البعثات الدبلوماسية فور تسلمهم مهامهم، مع العلم أن علاقة هؤلاء تقوم مع السلطات المركزية في العاصمة السياسية.

القنصلية ومدير الشؤون الاقتصادية[1]، وليس من الضروري زيارة رؤساء البعثات الدبلوماسية نظراً لانفصال السلكين الدبلوماسي والقنصلي، إلا أنه قد يقوم بزيارة بعضهم إذا كانت بين بلاده وبلادهم علاقات خاصة مميزة[2].

ويزور رئيس البعثة القنصلية كذلك عميد السلك القنصلي، إذا وجد، كما يزور زملاءه الأعلى منه رتبة أو من هم في رتبته، وينتظر أن يزوره من هم أدنى منه رتبة[3]. وتتم هذه الزيارات خلال ثلاثة أيام من تسلمه مهامه وترد خلال 24 ساعة[4]. كما تقوم زوجته ، إن سمح العرف المحلي بذلك، بزيارات مجاملة لزوجة أعلى موظف إداري في المنطقة وزوجات كبار المسؤولين فيها وزوجات زملاء زوجها. وترد زوجات هؤلاء الزيارات لها.

وعلى القنصل أن يسعى إلى إقامة علاقات حسنة مع وجهاء المجتمع ومن بينهم وجهاء جاليته. وعليه أن يحافظ على مركزه وسمعته وأن يعتبر أنه دائماً محط أنظار الجميع وموضوع مراقبتهم، ما يفرض عليه دراسة عادات البلاد وتقاليدها وتحاشي انتهاكها أو المساس بها.

---

(1) راجع سموحي فوق العادة: قواعد البروتوكول، دار اليقظة العربية، دمشق، 1974، ص 147.

(2) المرجع السابق، ص 147.

(3) وإن كان من المتبع بين أفراد السلك القنصلي العربي أن يقوم رئيس البعثة القنصلية بزيارة زملائه رؤساء البعثات القنصلية العرب حتى ولو كانوا أدنى منه رتبة. ويبدو أن هناك تطوراً في قواعد البروتوكول لأن رئيس البعثة القنصلية قد يقوم بزيارة بقية رؤساء البعثات القنصلية مهما كانت درجتهم.

(4) إن مدة إنجاز الزيارات وردها تختلف باختلاف المكان وظروف العمل. وقد تمتد أحياناً أسبوعاً أو أسبوعين إذا كان السلك القنصلي كبيراً. وقد يتأخر رد الزيارات بانتظار إتمام الزيارات.

رابعاً: رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة Acting Heads of Consular Posts

قد يشغر مركز رئيس البعثة القنصلية بسبب وفاته أو مرضه أو استقالته أو نقله أو استفادته من إجازته الإدارية أو لأي سبب آخر يحول دون ممارسته مهامه، فيستدعي ذلك تعيين رئيس مؤقت، لفترة زمنية يجب أن لا تطول، يعمل كرئيس بديل للبعثة القنصلية يدير شؤونها بالنيابة Ad Interim ويطلق عليه لقب القائم بالأعمال القنصلية بالنيابة Chargé d’Affaires Consulaires a. I طوال فترة غياب الرئيس الأصيل وحتى عودته أو تعيين رئيس جديد أصيل مكانه أو حتى تثبيت الرئيس بالنيابة في مركزه كرئيس أصيل. لقد استقر التعامل الدولي في حقل العلاقات القنصلية على هذا الإجراء ونصت عليه القوانين الداخلية للدول والمعاهدات القنصلية الثنائية والجماعية[1]. وبالتالي كان لا بد لاتفاقية ڤيينا القنصلية من أن تكرس هذا التعامل، فجاءت المادة /15/ منها تنظم وضع هؤلاء الرؤساء بالنيابة وتنص في فقرتها الأولى على ما يلي: «إذا كان رئيس البعثة القنصلية غير قادر على ممارسة وظائفه، أو إذا شغر مركزه، فبامكان رئيس بالنيابة أن يتصرف، بصفة موقتة، كرئيس بعثة قنصلية»[2]. ولكن كيف يتم اختيار رؤساء البعثات القنصلية

(1) راجع مثلاً: المادة /9/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928. الفقرة الأخيرة من المادة /6/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951.المادة /4/ من المعاهدة القنصلية الصينية – السوفيتية لعام 1959 المادة /6/ من المعاهدة القنصلية السوفيتية – الأميركية لعام 1964. المادة /5/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – الفرنسية لعام 1966.

(2) ويوازي وضع رئيس البعثة القنصلية بالنيابة في حقل العلاقات القنصلية وضع القائم بالعمال بالنيابة Chargé d’affaires a. i. في حقل العلاقات الدبلوماسية. ومن هنا التشابه بين أحكام المادة /15/ من اتفاقية القنصلية وأحكام المادة /19/ من الاتفاقية الدبلوماسية.

بالنيابة؟ وما هي إجراءات تعيينهم؟ وما هي واجبات الدولة المضيفة تجاههم؟

1 - اختيار رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة:

على الرغم من إغفال المادة /15/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية ذكر الأشخاص الذين تلجأ الدولة الموفدة عادة إلى تعيينهم رؤساء لبعثاتها القنصلية بالنيابة، فإن الفقرة الأولى من مشروع لجنة القانون الدولي وتعليق اللجنة عليها أوردا أن هذا الاختيار يتم من بين الموظفين القنصليين في البعثة القنصلية عينها أو في أية بعثة قنصلية للدولة الموفدة في الدولة المضيفة، أو من بين موظفي بعثة الدولة الموفدة الدبلوماسية. وفي حال عدم توافر واحد من هؤلاء يمكن اختيار رئيس البعثة بالنيابة من بين أحد مستخدمي البعثة القنصلية.

كما اتبعت معاهدات قنصلية عدة هذه الطريقة في الاختيار[1] ولكن بعضها سمح بتعيين الرؤساء بالنيابة من بين القناصل الفخريين للدولة الموفدة[2]، كما سمح بعضها الآخر بتعيينهم من بين المستخدمين المساعدين Assistant Employees في البعثة القنصلية[3].

وبذلك يمكن القول أن الممارسة الحديثة في حقل العلاقات القنصلية تتيح، في حال انتفاء النص المخالف في المعاهدات القنصلية أو القوانين الداخلية، تعيين رؤساء البعثات القنصلية المؤقتين من بين الفئات التالية:

---

(1) راجع المادة الرابعة من المعاهدة القنصلية السوفيتية – الصينية لعام 1959. المادة السادسة من المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفيتية لعام 1964 الفقرة الأولى من المادة الخامسة من المعاهدة القنصلية السوفيتية الفرنسية لعام 1966.

(2) راجع المادة السادة من المعاهدة القنصلية النمساوية – اليوغوسلافية لعام 1960.

(3) راجع المادة التاسعة من اتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928 بين الدول الأميركية.

أ - الموظفون القنصليون العاملون في البعثة عينها. ويحل غالباً محل الرئيس، عند غيابهم الموظف القنصلي الذي يليه رتبة. وتحدد قوانين الدولة الموفدة هذا الموظف.

ب - الموظفون القنصليون العاملون في إحدى البعثات القنصلية للدولة الموفدة العاملة في الدولة المضيفة.

ت - الموظفون الدبلوماسيون العاملون في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة في الدولة المضيفة.

ويحافظ هؤلاء الموظفون أثناء توليهم مهام رئيس البعثة القنصلية على صفتهم الدبلوماسية وعلى الحصانات والامتيازات الملازمة لهذه الصفة، ما لم تعترض الدولة المضيفة على ذلك. وقد نصّت الفقرة الرابعة من المادة /15/ من الاتفاقية القنصلية على ما يلي: «عندما يعيّن، في الحالات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة، أحد الموظفين الدبلوماسيين في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة لدى الدولة المضيفة، رئيساً بالنيابة للبعثة القنصلية، يستمر بالتمتع بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية ما لم تعترض الدولة المضيفة على ذلك»[1].

ث - المستخدمون الإداريون والفنيون في البعثة القنصلية. ويعين أحدهم عند عدم تمكن الدولة من تعيين موظف من موظفي الفئات المذكورة أعلاه. ويتم هذا التعيين

(1) تضمن المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية فيينا نصاً مشابهاً. راجع مثلاً:الفقرة /3/ من المادة /6/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفيتية لعام 1964. الفقرة /3/ من المادة /5/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - الفرنسية لعام 1966. الفقرة /3/ من المادة /5/ من المعاهدة القنصلية السوفيتية - الفرنسية لعام 1966.

غالباً عند تغيّب رئيس البعثة القنصلية لفترة قصيرة وفجائية، فيتولى المكلف عندها تسيير الشؤون الإدارية الجارية -Chargé of the Current Administrative A faires، قياساً على ما جاء في المادة /19/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية التي أجازت تعيين أحد الموظفين الإداريين أو الفنيين في البعثة الدبلوماسية رئيساً لها يتولى الشؤون الإدارية الجارية فيها. ولكنه يشترط، عند ذلك، الحصول على موافقة الدولة المضيفة.

ج - أحد القناصل الفخريين، إذا وافقت الدولة المضيفة على ذلك.

2 - إجراءات تعيين رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة:

أثناء مناقشة المؤتمرين نص المادة /15/ من مشروع لجنة القانون الدولي في اللجنة الأولى لمؤتمر ڤيينا القنصلي، أثير جدل حول ضرورة الحصول على الموافقة المسبقة للدولة المضيفة على تعيين رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة(1)، ولكن المناقشة انتهت بإقرار حق الدولة المضيفة، إذا هي أرادت، في اشتراط الحصول على موافقتها المسبقة لدى تعيين رئيس للبعثة القنصلية بالنيابة من غير فئة الموظفين القنصليين أو الدبلوماسيين العاملين في أراضيها. وهكذا نصّت الجملة الأخيرة من الفقرة الثانية من المادة /15/ على أن «بإمكان الدولة المضيفة أن تخضع لموافقتها قبول شخص، ليس بموظف دبلوماسي ولا قنصلي للدولة الموفدة في الدولة المضيفة،

(1) U.N. Consular Conference, vol. 1, P. 184.

كرئيس للبعثة بالنيابة»[1].

ولا يخضع تعيين رئيس البعثة القنصلية بالنيابة للإجراءات التي يتطلبها تعيين رئيس البعثة الأصيل، فيكتفي عملاً بالفقرة الثانية من المادة /15/ من الاتفاقية القنصلية بإبلاغ «الاسم الكامل لرئيس البعثة بالنيابة، إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة التي تعينها هذه الوزارة، بواسطة البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة. وإذا لم يكن لهذه الدولة بعثة دبلوماسية في الدولة المضيفة، فبواسطة رئيس البعثة القنصلية، فإذا لم يتمكن من ذلك، فبواسطة أية سلطة مختصة في الدولة الموفدة. وكقاعدة عامة يجب أن يتم هذا التبليغ مسبقاً».

3 - واجبات الدولة المضيفة تجاه رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة:

وفقاً للفقرة الثالثة من المادة /15/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، ووفقاً لأحكام العديد من المعاهدات القنصلية[2] يتوجب على الدولة المضيفة تقديم كل مساعدة وحماية لرئيس البعثة القنصلية بالنيابة. وتطبق على الرئيس الوكيل خلال ممارسته مهامه أحكام اتفاقية

(1) ولقد وردت أحكام مشابهة في المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية ڤيينا. راجع مثلاً الفقرة الثانية من المادة الخامسة من المعاهدة القنصلية الأميركية – الفرنسية لعام 1966.

(2) راجع:المادة /9/ من اتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام 1928 المادة /9/ من مشروع فريق هارفارد لعام 1932 .الفقرة الأولى من المادة /6/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951.الفقرة /2/ من المادة /6/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفيتية لعام 1964 الفقرة /2/ من المادة /4/ من المعاهدة القنصلية السوفيتية – الصينية لعام 1959.الفقرة /2/ من المادة /8/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960.

فيينا القنصلية كما تطبق على الأصيل. غير أن للدولة الموفدة أن تمتنع عن منحه الامتيازات والحصانات والتسهيلات التي كانت تمنحها للرئيس الأصيل في حالة إذا لم تتوافر في الوكيل الشروط التي كانت تتوافر في الأصيل، كأن يكون الرئيس البديل مثلاً من مواطني الدولة المضيفة.

خامسا: قواعد الأسبقية precedence بين رؤساء البعثات القنصلية.

تتكاثر البعثات القنصلية في المدن المهمة والمرافئ والمناطق التجارية، ويتألف السلك القنصلي من أعداد كبيرة من الموظفين القنصليين ورؤساء البعثات القنصلية. ومن الطبيعي أن تكون هناك قواعد بروتوكولية تحدد أصول الأسبقية بين رؤساء هذه البعثات. وقبل وضع اتفاقية فيينا القنصلية لم تكن هذه القواعد موحدة واضحة بل كانت مجرد قواعد تختلف من دولة إلى أخرى. وحاولت لجنة القانون الدولي في المادة /16/ من مشروعها القنصلي إقرار القواعد الأكثر انتشاراً بين الدول[1]. وبعد مناقشة مستفيضة[2] توصل مؤتمر فيينا إلى إقرار المادة /16/ من الاتفاقية التي حددت أصول الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية على الشكل التالي:

1 - لرؤساء البعثات القنصلية ترتيب في كل فئة وفقاً لتاريخ منحهم الإجازة القنصلية.

2 - إذا أجيز لرئيس البعثة القنصلية ممارسة وظائفه،

(1) U.N. Consular Conference, vol. 2, P. 14.

(2) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 188 - 190.

بصفة مؤقتة، قبل الحصول على الإجازة القنصلية، فإن تاريخ هذا القبول المؤقت هو الذي يحدد ترتيب الأسبقية. ويحافظ على هذا الترتيب بعد منحه الإجازة القنصلية.

3 - إن ترتيب الأسبقية بين أثنين أو أكثر من رؤساء البعثات القنصلية الذين تسلموا الإجازات القنصلية أو القبول المؤقت في التاريخ عينه، يحدد بتاريخ تقديم كتاب تفويضهم أو ما يشابهه، أو بتاريخ إبلاغ الدولة المضيفة المنصوص عليه في الفقرة /3/ من المادة /11/.

4 - يأتي ترتيب الرؤساء بالنيابة بعد جميع رؤساء البعثات القنصلية. ويكون ترتيبهم فيما بينهم وفقاً للتواريخ التي تسلموا فيها وظائفهم كرؤساء بالنيابة والتي حددتها التبليغات المنصوص عليها في الفقرة /2/ من المادة /15/.

5 - يأتي ترتيب رؤساء البعثات القنصلية من الموظفين القنصلين الفخريين في كل فئة بعد رؤساء البعثات المسلكيين، وفقاً لنظام والقواعد المقررة في الفقرات السابق.

6 - لرؤساء البعثات القنصلية الأسبقية على جميع الموظفين القنصليين الذين لا يملكون هذه الصفة».

وبالاستناد إلى هذه المادة، والرجوع إلى التطبيق العملي لأحكامها، يمكننا تحديد قواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات

القنصلية على الشكل التالي[1]:

1 - قواعد الأسبقية داخل السلك القنصلي:

أ - يتقدم رؤساء البعثات القنصلية من مسلكيين أو فخريين، على أية درجة انتموا، على جميع الموظفين القنصليين من غير رؤساء البعثات مهما علت درجاتهم.

ب - يتقدم رؤساء البعثات القنصلية، من مسلكيين أو فخريين، على جميع رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة، ويتقدم هؤلاء، إلى أية درجة انتموا، على جميع الموظفين القنصليين.

ت - يتقدم رؤساء البعثات القنصلية من رتبة قنصل عام، مسلكيين كانوا أم فخريين، على رؤساء البعثات من رتبة قنصل، ويتقدم هؤلاء على رؤساء البعثات من رتبة نائب قنصل، وهكذا...

ث - يتقدم في ذات الفئة رؤساء البعثات المسلكيين على رؤساء البعثات القنصلية من القناصل الفخريين. فالقنصل العام المسلكي يتقدم على القنصل العام الفخري، والقنصل المسلكي يتقدم على القنصل الفخري، وهكذا...- يحدد ترتيب رؤساء البعثات القنصلية الذين ينتمون إلى ذات الرتبة (قنصل عام، قنصل، نائب قنصل...)، مسلكين كانوا أم فخريين، وفقاً لتاريخ حصولهم على الإجازة القنصلية. وإن سبق حصولهم على هذه الإجازة

(1) راجع سموحي فوق العادة قواعد البروتوكول، مرجع سابق، ص 233 - 235.

منحهم القبول المؤقت من الدولة المضيفة، فوفقاً لتاريخ هذا القبول، مهما تأخر تاريخ حصولهم على الإجازة القنصلية. وفي حالة تطابق هذا التاريخ بالنسبة إلى رئيسين أو أكثر يلجأ من أجل تحديد الأسبقية إلى تاريخ تقديم كتاب التفويض القنصلي أو أية وثيقة مشابهة له، أو إلى تاريخ إعلام الدولة الموفدة الدولة المضيفة بتعيين صاحب العلاقة رئيساً للبعثة القنصلية إذا وافقت الدولة المضيفة على هذه الطريقة في التعيين.

إلا أن التاريخ هنا لا يعني اليوم فقط بل الساعة أيضاً(1)، وإن الاتفاقية القنصلية لم تحتفظ، كما فعلت الاتفاقية الدبلوماسية، بحقوق الأسبقية التي تمنحها الدول الكاثوليكية عادة لممثل الكرسي الرسولي(2). فقد طلب الوفد البابوي إلى المؤتمر القنصلي من وفد الكونغو سحب اقتراحه بإدراج فقرة خاصة حول هذا الموضوع(3) على الرغم من أن الدولة البابوية قد تلجأ لتعيين قناصل لها في المستقبل(4).

---

(1) تنص المادة /16/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية على أن ترتيب تقدم رؤساء البعثات الدبلوماسية المنتمين لفئة واحدة يحدد حسب تاريخ وساعة توليهم وظائفهم (تاريخ وساعة تقديم أوراق اعتمادهم أو تقديم صورة عنها إلى وزير الخارجية، والمهم هو توحيد القاعدة في الدولة الواحدة).

(2) راجع الفقرة /3/ من المادة /16/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية والتي عارضتها الدول الشيوعية بشدة أثناء مناقشتها في المؤتمر الدبلوماسي. ويمكن الاطلاع على مناقشة هذه الفقرة في:

U.N. diplomatic conference Vol, 1, PP. 121 – 123.

(3) U.N. doc A/Conf. 25/C.1/L. 134; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 68.

(4) U.N. Consular Conference Vol. 1, P. 189.

2 - قواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات الدبلوماسية ورؤساء البعثات القنصلية:

على الرغم من أن السلك القنصلي يكون عادة في مدن ومناطق لا يكون فيها السلك الدبلوماسي، فإن هذا لا يمنع من وجود سلك قنصلي في العاصمة السياسية عينها. وفي هذه الحالة تطبق قواعد الأسبقية الآتية:

أ - تطبق على القائمين بالأعمال القنصلية في السفارات وعلى رؤساء الأقسام القنصلية فيها قواعد الأسبقية الدبلوماسية التي ترعى وضعهم وفقاً لدرجاتهم الدبلوماسية.

ب - يأتي ترتيب رؤساء البعثات القنصلية بعد ترتيب رؤساء البعثات الدبلوماسية، إلا أن بعض الدول تقدم القناصل العامين على القائمين بالأعمال بالنيابة متى كانت رتبتهم أقل من رتبة وزير مفوض. والواقع أن قيام غالبية الدول بتوحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي دفع بها عند تحديدها لقواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية وبين الدبلوماسيين من غير رؤساء البعثات إلى اعتماد درجة رئيس البعثة القنصلية في السلك الخارجي لبلاده فيقدم القنصل العام مثلاً وهو من رتبة مستشار في بعض الدول أو سكرتير أول في دول أخرى على من هم أدنى منه رتبة في السلك الدبلوماسي. وليس هناك من قواعد عامة في هذا المجال. ويترك لإدارة المراسم في وزارة خارجية الدولة المضيفة تحديد قواعد الأسبقية.

3 - قواعد الأسبقية الأخرى:

ثمة قواعد أسبقية معينة تتبعها غالبية الدول يمكن تلخيصها كالآتي:

أ - في الحفلات التي تقيمها جالية الدولة الموفدة أو تحضرها، يأتي ترتيب رئيس البعثة القنصلية بعد رئيس البعثة الدبلوماسية. أما القائمون بالأعمال القنصلية في السفارات ورؤساء الأقسام القنصلية فيها فتحدد درجاتهم الدبلوماسية أسبقيتهم.

ب - يتقدم رؤساء البعثات القنصلية في الحفلات الرسمية على الملحقين العسكريين.

ت - تحدد أسبقية رؤساء البعثات القنصلية في المحافظات بعد أعلى مسؤول إداري فيها مدنياً كان أم عسكرياً (المحافظ غالباً...) ويجلسون في الحفلات الرسمية عن يمينه في الغالب بينما يجلس كبار موظفي الدولة عن يساره. وغالباً ما يجلس السلك القنصلي (كما هو الوضع بالنسبة للسلك الدبلوماسي) في الحفلات الرسمية مجتمعاً، أي وحدة واحدة، وفي مكان مستقل عن مكان جلوس المسؤولين المحليين.

سادساً: السلك القنصلي وقواعد الأسبقية

السلك القنصلي مؤسسة تتألف من مجموع الموظفين القنصليين العاملين في مدينة ما وهي ذات طبيعة خاصة Private Association لا عامة. ولقد تقدم رئيس جمعية القناصل الأجانب في لندن عام

1903 إلى وزارة الخارجية البريطانية بمذكرة يطلب فيها الاعتراف الرسمي بمؤسسة السلك القنصلي، فوجهت الخارجية البريطانية على الأثر تعميماً إلى بعثاتها في الخارج تطلب معلومات عن وضع هذه المؤسسة في الدول الأخرى، فجاء جواب بعثاتها في كل من باريس وفيينا وبرلين وبون ومدريد وسان بترسبورغ ينفي وجود أي اعتراف رسمي بهذه المؤسسة في تلك المدن. وخلال مؤتمري ڤيينا الدبلوماسي والقنصلي صرف النظر عن تضمين أي من اتفاقيتين مادة تتعلق بمؤسسة السلك القنصلي أو السلك الدبلوماسي نظراً لعدم تولي هذه المؤسسة أية وظائف محددة، فوظائفها تقتصر على العلاقات الداخلية بين أعضاء السلك ذاته[1].

ومن جهة أخرى يسمى عميداً للسلك القنصلي أقدم قنصل عام مسلكي في السلك وتطبق القواعد المشار إليها سابقاً والمتعلقة بالأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية لتحدد هذه الأقدمية. وفي حال غياب العميد يتولى العمادة من يليه في الأسبقية. ويتقدم عميد السلك القنصلي جميع موظفي السلك ويتكلم باسمهم ويعامل معاملة مراسمية مميزة ويعلم زملاءه بكل ما يتعلق بالسلك كهيئة وبهم كجماعة وينقل إليهم ما تكلفه الدولة المضيفة بنقله. وينظم حفلات الوداع التي يقيمها السلك عند مغادرة أحد أعضائه من رؤساء البعثات القنصلية مركز عمله بصفة نهائية إذ يتم تقديم الهدية التذكارية له. ويقوم عميد السلك القنصلي كذلك بتزويد زملائه الجدد بالمعلومات الضرورية المتعلقة بالعرف المحلي والقواعد المحلية والحصانات والامتيازات، وعلى العميد أن يحتفظ بلائحة كاملة حديثة لأعضاء السلك الذي يرئسه.

(1) U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1 PP. 123 - 124.

ولتحديد قواعد الأسبقية بين أعضاء السلك القنصلي جاءت المادة /21/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية تنص على أن «على البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة، أو، عند عدم وجودها في الدولة المضيفة، على رئيس البعثة القنصلية، إبلاغ ترتيب الأسبقية بين الموظفين القنصليين في البعثة القنصلية، وكل تعديل يطرأ عليه، إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة التي تعينها هذه الوزارة»[1]. وتقوم وزارة خارجية الدولة المضيفة عادة وبشكل دوري بوضع لائحة قنصلية مستقلة تتضمن أسماء جميع الموظفين القنصليين وفقاً لما تتبلغه من البعثات القنصلية عن أسبقيتهم. وقد تكتفي بتخصيص قسم تلحقه باللائحة الدبلوماسية التي تصدرها وتنشر فيه أسماء أعضاء السلك القنصلي ودرجاتهم.

أما ترتيب الأسبقية بين موظفي البعثات القنصلية المختلفة فيتحدد وفقاً لدرجاتهم بحيث يتقدم القناصل على نواب القناصل مثلاً. ولتحديد الأسبقية بين الموظفين من الدرجة عينها تعتمد الأقدمية في وصولهم إلى الدولة المضيفة حسب التاريخ الوارد في كتب تبليغ هذا الوصول. ويذكر تاريخ مباشرة العمل، وهو غالباً تاريخ الوصول عينه، إلى جانب اسم كل موظف في اللائحة القنصلية.

وللائحة القنصلية أهمية مماثلة للائحة الدبلوماسية. فبالإضافة إلى دورها كمرجع يلجأ إليه لتحديد قواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية وبين موظفي هذه البعثات فإنها تستعمل كذلك كدليل، وإن لم يكن حاسماً، يثبت الصفة القنصلية

---

(1) ونص هذه المادة مماثل لنص المادة /17/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية. راجع مناقشة المادة /21/ هذه في: U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 203 - 205.

لمن يرد اسمه فيها. ومن هنا ينبغي لكل موظف قنصلي التأكد من ورود اسمه ودرجته وتاريخ مباشرته لمهمته في هذه اللائحة بشكل صحيح[1].

(1) sen, B: «Handbook», P. 222.

الفصل الرابع

تعيين الموظفين القنصليين

تتألف البعثة القنصلية من رئيس وعدد من الموظفين القنصليين والمستخدمين يختلف عددهم بين بعثة وأخرى، ويتزايد أو يتناقص تبعاً لحجم البعثة وأهميتها ومكانها. وتكرّس اتفاقية ڤيينا القنصلية ما استقر عليه القانون الدولي العرفي والتعاهدي في هذا المجال من حق الدولة الموفدة في تعيين موظفي بعثاتها القنصلية بملء إرادتها مع الاحتفاظ بحق الدولة المضيفة في عدم قبولهم وحقها في حصر عددهم في بعثة معيّنة ضمن حدود تتناسب وحجم البعثة وحاجات العمل فيها. ويؤلف مجموع الموظفين القنصليين العاملين في مدينة ما السلك القنصلي الذي له عميده، وثمّة قواعد أسبقية تطبق على أعضائه.

أولاً: مبادئ تعيين الموظفين

يمكن إيجاز هذه المبادئ بأربعة، يتعلق الأول منها بحرية الدولة الموفدة في تعيين موظفيها القنصليين، بينما تتعلق المبادئ الأخرى

بالقيود التي يحق للدولة المضيفة ممارستها.

1 - حق الدولة في تعيين موظفيها بملء إرادتها:

يقابل حق الدولة الموفدة في تعيين موظفي البعثة واجب الدولة المضيفة في قبول مبدأ التعيين،. ومنشأ الحق والواجب ، هو موافقة الدولتين على إقامة العلاقات القنصلية بينهما باعتبار ان إقامتها تبقى دون مضمون إن لم تتم ممارستها. وممارستها تفرض وجود موظفين قنصليين ومستخدمين في البعثة يقومون بمعاونة رئيسها في تسيير شؤونها. ولولا وجود هؤلاء لعجز الرئيس في الغالب عن القيام بأعمال البعثة بمفرده، ما يؤدي إلى شلها. فللدولة الموفدة إذن كامل الحق بأن تعيّن بملء حريتها موظفي بعثتها القنصليين والإداريين والفنيين وأن تحدد عددهم، ضمن حدود معقولة وعادية، ورتبهم. ويخضع اختيارهم للقوانين الداخلية لهذه الدولة. وقد تكرّس هذا الحق في معاهدات قنصلية عدة، ضمنياً عبر تبيان إجراءات تعيينهم، أو صراحة عبر نصوص واضحة. فبريطانيا مثلاً ضّمنت غالبية المعاهدات القنصلية نصّاً صريحاً كرّس هذا الحق[1]. ولقد كان من الطبيعي أن يتصدر هذا الحق المادة /19/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية التي نصّت على أنه: «مع مراعاة أحكام المواد 20 و22 و23 من هذه الاتفاقية، تعيّن الدولة الموفدة بملء حريتها موظفي بعثتها القنصلية».

(1) من بين هذه النصوص في المعاهدات القنصلية التي عقدتها بريطانيا مع: الولايات المتحدة عام 1951 (الفقرة /2/ من المادة /6/) ومع النروج عام 1951 (المادة 6) ومع فرنسا عام 1951 (الفقرة /3/ من المادة /6/) ومع السويد عام 1952 (المادة 6) ومع اليونان عام 1953 (المادة 6) ومع إيطاليا عام 1954 (المادة 4) ومع المكسيك عام 1954 (الفقرة /1/ من المادة 4) ومع ألمانيا الفدرالية عام 1956 (الفقرة /1/ من المادة 4). نقلاً عن، الوظيفة القنصلية، ص 400.

2 - حق الدولة المضيفة في تحديد عدد موظفي البعثة القنصلية:

كرّرت المادة /10/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، أحكام الفقرة الأولى من المادة /11/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية وتتيح بالتالي «للدولة المضيفة في حالة غياب اتفاق صريح يحدّد عدد موظفي البعثة القنصلية، أن تطلب إبقاء هذا العدد ضمن حدود ما تراه معقولاً مع مراعاة الظروف والأوضاع السائدة في المنطقة القنصلية وحاجات البعثة القنصلية المعنية».

أثار نص هذه المادة تحفظات دول عدة، اعتبرت أن ظروف العمل القنصلي تختلف عن ظروف العمل الدبلوماسي، فطالبت بإلغائها، خاصة وأن الموظفين القنصليين لا يتمتعون بنفس الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الدبلوماسيون والتي تدفع الدول للحد من عددهم .إلا أن الممارسة الدولية التي سبق لبعض الدول اعتمادها تطبيقاً لمبدأ التعادل القنصلي Consular Parity الذي يقضي بتحقيق التوازن بين عدد البعثات المتبادلة بين دولتين وكذلك بين أعداد الموظفين القنصليين العاملين فيها، إضافة إلى رغبة الدول الصغيرة الناشئة في الحد من حجم البعثات القنصلية في أراضيها نظراً لإساءة استعمال هذه البعثات لصلاحياتها في الماضي[1]، ولما قد يسببه كثرة عدد الموظفين القنصليين فيها من حساسية لدى السكان المحليين بسبب حصاناتهم وامتيازاتهم ومستوى معيشتهم الرفيع، ولما قد يصاحب تزايد عدد من مشاكل (حياتية) تتعلق بتوفير المسكن والمأكل لهم، إلا أن كل ذلك أدى إلى انتصار الرأي المطالب بإقرار

---

(1) في عهد عصبة الأمم مثلاً اتهمت أثيوبيا إيطاليا بتعيين قنصل إيطالي مع تسعين رجلاً لحراسته في منطقة ليس فيها إيطالي واحد. راجع: Lee: «Consular Law», P. 37.

المادة، فبرزت قاعدة دولية جديدة تتيح للدولة المضيفة التدخل للحد من حجم البعثات القنصلية العاملة في أراضيها[1].

أما الأمر الذي كان مثار جدل فهو تحديد المعيار الذي يحق للدولة المضيفة اعتماده بهدف تحديد حجم بعثة قنصلية ما ،بحيث لا تترك لها حرية التحديد وفقاً لمقاييس شخصية. وقد توصّل المؤتمرون إلى وضع قاعدتين رئيسيتين:

1 - الأولى تترك للدول حق تحديد عدد أفراد البعثات القنصلية باتفاقها الصريح المتبادل.

2 - الثانية تترك للدولة المضيفة، في غياب هذا الاتفاق، تحديد عدد أفراد البعثة في حدود ما تراه معقولاً وعادياً Reasonable and Normal، على أن يتم ذلك بشكل موضوعي يراعي ظروف المنطقة القنصلية وأوضاعها وحجم العمل في البعثة القنصلية تبعاً لمركزها وأهميتها التجارية واتساع المنطقة القنصلية الجغرافي وعدد الجالية فيها.

ومن الطبيعي أن لا تلجأ الدولة المضيفة إلى تطبيق حقها في تقليص عدد موظفي البعثة القنصلية على ما هو معقول وعادي إلا عند عدم التوصل إلى اتفاق ودي مع الدولة الموفدة على تحديد هذا العدد[2].

---

(1) الوظيفة القنصلية، ص 402 وما يليها.

(2) إن إقرار الاتفاقية القنصلية لهذا المعيار الموضوعي يحد من الاحتكاكات الدولية التي قد تقع نتيجة إقدام بعض الدول المضيفة على إنقاص عدد موظفي البعثة القنصلية لدولة ما بشكل تعسفي لا يتفق أبداً مع حجم أعمالها القنصلية. وهذا ما حدث مثلاً في كوبا في 1961/1/2، عندما طلبت من الولايات المتحدة إنقاص عدد الموظفين القنصليين=

3 - موافقة الدولة المضيفة في الحالات المتعلقة بجنسية الموظف:

لا تجيز المادة /22/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية تعيين موظفين قنصليين من رعايا الدولة المضيفة إلاّ بعد موافقتها الصريحة والمسبقة على ذلك، وتحتفظ بحق سحب موافقتها في كل لحظة.كما منحت المادة نفسها الدولة المضيفة ، وإذا هي شاءت، حق اشتراط موافقتها المسبقة والصريحة في حالة تعيين الموظفين القنصليين من بين رعايا دولة ثالثة لا يحملون جنسية الدولة الموفدة.

4 - حق الدولة المضيفة في رفض قبول موظف قنصلي أجنبي:

منشأ هذا الحق سيادة الدولة على إقليمها. وقد أقره العرف الدولي وكرسته المعاهدات القنصلية المختلفة التي أقرّت غالبيتها عدم إلزام الدولة المضيفة تبيان أسباب رفضها لقبول الموظف القنصلي[1]. وهذا ما آلت إليه اتفاقية ڤيينا القنصلية في الفقرة الرابعة من المادة /23/. كما على الدولة الموفدة أن تقوم بسحب

= الأميركيين العاملين فيها، وأمثالهم من الكوبيين العاملين في الولايات المتحدة خلال 48 ساعة، إثر الأزمة السياسية بين البلدين، علماً بأن عدد الموظفين القنصليين الأميركيين العاملين في السفارة الأميركية في هافانا كان يُعد يومها بالمئات نظراً لحجم العمل الهائل فيها، فقد منحت خلال الخمسة أشهر الأخيرة من عام 1960 أكثر من 34000 تأشيرة قنصلية. وقد أدى هذا الطلب إلى قطع الولايات المتحدة علاقاتها الدبلوماسية مع كوبا. ولكن ما الحل إذا اعتبرت الدولة الموفدة أن الدولة المضيفة قد تعسّفت في تطبيق هذا المعيار؟ الحل هو في اللجوء إلى أحكام البروتوكول الاختياري لحل المنازعات بين أطراف الاتفاقية القنصلية إذا كانت الدولتان المتنازعتان طرفين فيه، ونشك في إمكان إحالة الخلاف إلى محكمة العدل الدولية نظراً لارتباطه بجوانب سياسية أكثر منها قانونية. المرجع السابق،403 وما يليها.

(1) كالمادة /4/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960.

تعيين موظفها القنصلي في حال رفض الدولة المضيفة القبول به. فالفقرة الثالثة من المادة /23/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية تنص على أنه: «يمكن اعتبار من عُيّن عضواً في بعثة قنصلية شخصاً غير مقبول قبل وصوله إلى أراضي الدولة المضيفة، أو، إذا كان موجوداً فيها من قبل، قبل تسلمه وظائفه في البعثة القنصلية. وعلى الدولة الموفدة، في مثل هذه الحالة، سحب التعيين.

ثانياً: إجراءات التعيين

أخذ العرف الدولي المتبع حتى نهاية النصف الأول من القرن العشرين بضرورة صدور كتاب تفويض لكل موظف قنصلي وبضرورة حصوله على إجازة قنصلية تخوّله ممارسة مهامه في الدولة المضيفة. ولم تكن الاتفاقات والمعاهدات القنصلية الثنائية تميّز بين إجراءات التعيين المتعلقة برؤساء البعثات القنصلية وتلك المتعلقة بموظفي هذه البعثات[1]. ولم تميّز المؤلفات العامة في حقل القانون الدولي كذلك بين الأمرين. وكانت قوانين بعض الدول[2] قبل وضع اتفاقية ڤيينا وحتى بعدها تشترط ضرورة حصول موظفيها العاملين في الخارج والموظفين القنصليين العاملين لديها على الإجازة القنصلية. ومع إطلالة النصف الثاني من القرن العشرين وتزايد انتشار البعثات القنصلية، شهدت العلاقات القنصلية بداية تحوّل أساسي في كيفية تعيين موظفي البعثات القنصلية، وإذا بالمعاهدة القنصلية الفرنسية – البريطانية لعام 1951 تتيح، في الفقرة الرابعة من مادتها الرابعة، للموظفين

---

(1) راجع مثلاً اتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأميركية لعام 1928، ومشروع فريق هارفارد لعام 1932، والمعاهدة القنصلية البريطانية – الأميركية لعام 1951.

(2) كالولايات المتحدة وبريطانيا وهولندا وأوستراليا وإيطاليا. راجع مناقشات المادة /8/ من مشروع لجنة القانون الدولي القنصلي في: U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 168 – 170.

القنصليين من غير رؤساء البعثات القنصلية ممارسة وظائفهم والتمتع بالحصانات والامتيازات القنصلية دون أي إعلام مسبق للدولة المضيفة إلاّ عند اعتراضها على ذلك. ثم جاءت المعاهدة القنصلية الفرنسية – السويدية لعام 1955 تستثني موظفي البعثات القنصلية من ضرورة الحصول على الإجازة القنصلية[1]. ويمكن القول أن فرنسا كانت السباقة في اعتماد هذا الاتجاه الجديد بينما استمرت بريطانيا والولايات المتحدة ودول الكومنولث البريطاني ودول عديدة أخرى في تمسّكها بضرورة حصول جميع موظفي البعثات القنصلية على إجازات قنصلية حتى بعد صدور اتفاقية ڤيينا القنصلية[2]. وقد وجدت لجنة القانون الدولي نفسها عند بدء عملها في إعداد مشروع الاتفاقية القنصلية أمام هذين الاتجاهين، فكان عليها أن توِّفق بينهما فتعتمد الاتجاه الحديث كقاعدة أساسية وتعتبر أن ضرورة الحصول على القبول المؤقت أو على الإجازة القنصلية يقتصر على رؤساء البعثات القنصلية فقط ويشمل حكماً كافة نشاطات البعثة وموظفيها. ولم تقفل اللجنة الباب في وجه الإتجاه القديم، فأبقت للدول حق طلب الإجازة القنصلية لموظفيها القنصليين العاملين في الخارج وحق منح الإجازة عينها للموظفين القنصليين الأجانب العاملين لديها، في حال كانت قوانينها الداخلية تنص على ذلك[3].

(1) - U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 168.

(2) يبدو أن الولايات المتحدة بدأت تعترف بهذا التحوّل الجديد ابتداء من منتصف الخمسينات إذ ورد في تعليماتها القنصلية في هذه الفترة بأن الموظف القنصلي يباشر مهامه في الدول التي لا تمنح إجازات قنصلية، بمجرد إعلان قبوله في الجريدة الرسمية أو بأية وسيلة أخرى. كما أن المحكمة العليا في نيويورك قضت في قضية Morrachini V. Morrachini. بأن الاعتراف بالموظف القنصلي من قبل السلطة التنفيذية كافٍ لممارسة مهامه ولو لم تصدر له إجازة قنصلية. راجع: Lee: «Consular Law», PP. 29 - 30.

(3) راجع المادة /19/ من مشروع اللجنة وتعليقها عليه، في: U.N. Consular conference; Vol. 2, PP. 15 - 16.

انقسم المؤتمرون في ڤيينا بين مؤيد لاتجاه اللجنة ومعارض له، ولكن الانتصار كتب للاتجاه الحديث فحصرت المادة /12/ ضرورة الحصول على الإجازة القنصلية برؤساء البعثات القنصلية ونصّت الفقرتان 3 و 4 من المادة /19/ على ما يلي:

- بإمكان الدولة الموفدة، عندما تتطلب ذلك قوانينها وأنظمتها، أن تطلب من الدولة المضيفة منح إجازة قنصلية إلى موظف قنصلي ليس رئيساً للبعثة القنصلية.

- بإمكان الدولة المضيفة، عندما تتطلب ذلك قوانينها وأنظمتها، أن تمنح إجازة قنصلية إلى موظف قنصلي ليس رئيساً للبعثة القنصلية.

ومع إقرار مبدأ عدم اشتراط حصول موظفي البعثات القنصلية من غير رؤسائها على الإجازة القنصلية، كان لا بد من النص على الإجراءات البديلة التي يجب اتخاذها عند تعيينهم. ولهذا ورد في الفقرة الثانية من المادة /19/: «تبلغ الدولة الموفدة الدولة المضيفة، ضمن مدة كافية تتيح لها، إذا رغبت في ذلك، ممارسة الحقوق التي تقرها لها الفقرة /3/ من المادة /23/، أسماء وفئات ودرجات جميع الموظفين القنصليين غير رئيس البعثة القنصلية».

يتم التبليغ، وفقاً للمادة /24/ من الاتفاقية، عبر مذكرة توجهها البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة، وفي حال عدم وجودها، البعثة القنصلية نفسها، إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى أية سلطة مختصة تحددها هذه الوزارة. ولهذا التبليغ أهمية خاصة تخدم مصالح الدولتين بتسهيل عمل الموظفين وإفادتهم من الحصانات والامتيازات القنصلية، مع العلم أن التبليغ ليس شرطاً

لاكتساب الموظف صفته القنصلية وتمتعه بالحصانات والامتيازات إلا إذا كان من المقيمين في أراضي الدولة المضيفة عند تعيينه ذلك بموجب المادة /53/ من الاتفاقية القنصلية[1].

وعلاوة على تبليغ سلطات الدولة المضيفة بالتعيين، ينبغي تبليغها كذلك بوصول الموظف إلى أراضيها ومغادرته لها ووصول أفراد عائلته وخدمه الخاصين لهذه الأراضي ومغادرتهم لها، كما ينبغي، إذا أمكن، إعلام هذه السلطات مسبقاً[2] بوصول ومغادرة هؤلاء، وإعلامها بكل تعديل يطرأ على الوضع المهني لأي موظف من موظفي البعثة كترقيته وإنهاء عمله، وعلى الوضع الشخصي كزواجه أو طلاقه أو قدوم مولود له (إن كانت الزوجة أو المولود من المقيمين مع الزوج) أو صرف أحد خدمه من الخدمة، وإعلامها باستخدام أو صرف أي موظف في البعثة أو في الخدمة الخاصة إذا كان من المقيمين إقامة دائمة في أراضي الدولة المضيفة وإذا كان استخدامه يؤدي إلى تمتعه بشيء من

---

(1) وقد أيد قرار للمحكمة العليا في الدانمرك الصادر في 1956/12/17 ما توصّلت إليه المحاكم الدنيا في قضية In re B. Jornnson من أن عدم تبليغ تعيين موظف أيسلندي، مقيم في الأراضي الدانمركية بشكل دائم، في القسم القنصلي لسفارة أيسلندا في الدانمرك يحول دون اكتسابه الحصانة القضائية، باعتبار أن اكتسابه الصفة الدبلوماسية أو القنصلية بالنسبة إلى الدولة المضيفة لا يقوم إلاّ بتمام هذا التبليغ الذي يسمح لسلطات هذه الدولة بإعلان رفض قبوله إذا رأت ما يستوجب ذلك وكان قد سبق لوزارة الخارجية الدانمركية أن رفضت منح الموظف نفسه إجازة قنصلية عندما طلبت أيسلندا القبول بتعيينه قنصلاً لها في الدانمرك، وذلك بسبب خرقه السابق للقوانين الدانمركية. وكان من المرجح لو تم تبليغها بتعيينه في القسم القنصلي في السفارة أن ترفض قبول ذلك. راجع هذه القضية في:

International Law Reports, 1956, Vol. 2, PP. 446 - 448.

(2) راجع:المادة /8/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – السوفيتية لعام 1966 .والمادة /8/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – الأميركية لعام 1966 . كما تلزم بعض المعاهدات القنصلية أن يكون هذا التبليغ مسبقاً كالفقرة /6/ من المادة /2/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفيتية لعام 1964 .

الحصانات والامتيازات القنصلية. وقد نصّت المادة /24/ من اتفاقية فيينا القنصلية على هذه الإجراءات وفقا لما يلي:

أ - تعيين موظفي البعثة القنصلية، ووصولهم بعد تعيينهم إلى البعثة القنصلية، ومغادرتهم النهائية أو انتهاء وظائفهم وكذلك أي تعديل قد يحدث أثناء خدمتهم في البعثة القنصلية ويتعلق بوضعهم.

ب - الوصول والمغادرة النهائية لكل فرد من عائلة موظف في البعثة القنصلية يشكل جزءاً من أسرته، وعند الاقتضاء، كل عملية انضمام شخص إلى تلك العائلة أو انفصاله عنها.

ت - الوصول والمغادرة النهائية للخدم الخاصين، وعند الاقتضاء نهاية خدمتهم بهذه الصفة.

ث - استخدام وصرف الأشخاص المقيمين في الدولة المضيفة كموظفين في البعثة القنصلية أو أعضاء في الخدمة الخاصة يستفيدون من الامتيازات والحصانات.

ج - إن الوصول والمغادرة النهائية يجب، كلما أمكن ذلك، أن يخضعا كذلك للتبليغ المسبق. على أن تقوم الدولة المضيفة بإصدار المستندات اللازمة لكل موظف بهدف إثبات صفته القنصلية ووظيفته أثناء ممارسته مهامه في أراضيها[1].

(1) راجع الفقرة /6/ من المادة (2) من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفيتية لعام 1964.

الباب السادس

وظائف البعثة القنصلية

الفصل السابع: قيد الجنسية والأحوال الشخصية

الفصل الثامن: وظائف جوازات السفر والسمات

الفصل التاسع: الوظائف القنصلية المتعلقة بالسفن والطائرات وملاحيها

الفصل العاشر: التداخل والتكامل بين الوظيفتين القنصلية والدبلوماسية

الفصل الأول

حماية مصالح الدولة ورعايتها

في الواقع لا يتمتع الموظف القنصلي، كالدبلوماسي بالصفة التمثيلية الكاملة لبلاده إلاّ عندما يجمع بين الصفتين الدبلوماسية والقنصلية. إلا أن ذلك لا ينفي بالضرورة عنه الصفة التمثيلية المحدودة نسبيا باعتباره نائباً لدولته أو وكيلاً عنها يرعى مصالحها ومصالح مواطنيها، ويتصل باسمها مع السلطات المحلية. وقد يتولى الموظف القنصلي المهام الدبلوماسية في حال عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده في الدولة المضيفة، كما قد يتولى إضافة إلى مهامه القنصلية مهام دبلوماسية لدى منظمة دولية أو إقليمية.

فرئيس البعثة القنصلية موظف عام من موظفي الدولة الموفدة يتمتع بصفة دولية يعمل على صيانة مصالحها ورعايتها، فيتولى إدارة البعثة وعلاقاتها العامة واتصالاتها، كما يسهر على مصالح دولته وتنمية علاقاتها مع الدولة المضيفة في مختلف المجالات[1].

---

(1) ترتكز الوظائف القنصلية العامة في غالبيتها على القانون الدولي العام العرفي كمصدر أساسي لها،باعتبار أن تبلور قواعدها قد تمَّ خلال ممارسة البعثات القنصلية لهذه=

ثمة تقاطع وتماهي بين وظائف البعثات الدبلوماسية ووظائف البعثات القنصلية، فعلى سبيل المثال إن حماية التجارة التي هي وظيفة تقليدية وأساسية للبعثات القنصلية تقوم بها كذلك الملحقيات التجارية التابعة للبعثات الدبلوماسية. كما إن حماية مصالح الدولة الموفدة وتنمية علاقاتها الودّية مع الدولة المضيفة وظيفة سياسية تخرج أصلاً عن اختصاص البعثات القنصلية وتدخل في اختصاص البعثات الدبلوماسية. إلا أن التطور الحديث الذي عرفته العلاقات الدولية وتداخل المسائل الاقتصادية بالمسائل السياسية، انعكس إيجاباً على مهام البعثات القنصلية، فأسندت لها مهام لم تكن أصلاً لها(1).

= الوظائف عبر العصور. وليس بإمكان الدولة المضيفة أن تحول دون ممارسة القنصل لهذه الوظائف، إذ أن حقها يقتصر على وضع القواعد التنظيمية لممارستها شرط أن لا تؤدي إلى عرقلة ممارستها. ويقوم الموظف القنصلي بمباشرة هذه الوظائف عادة بمبادرة منه ودون حاجة إلى طلب من صاحب العلاقة. وبهذا تختلف الوظائف القنصلية العامة عن الوظائف القنصلية الخاصة التي تعتمد على نصوص المعاهدات القنصلية الثنائية وأحكام القوانين الداخلية للدول وأنظمتها كمصدر أساسي لقواعدها والتي لا يحق للقنصل مباشرة غالبيتها، خاصة تلك التي تنتج آثاراً قانونية في الدولة المضيفة، إلاّ إذا سمحت له قوانين هذه الدولة بذلك، علماً بأن ممارسة هذه الوظائف الخاصة يتم غالباً بناء على طلب من صاحب العلاقة. يذكر إن إجماع الدول في معاهداتها القنصلية التي عقدتها بعد الحرب العالمية الأولى على تعداد بعض الوظائف القنصلية المعينة جعل منها قواعد دولية مستقرة ومقبولة من المجتمع الدولي الذي كرّسها في نص المادة الخامسة من اتفاقية ڤيينا القنصلية. راجع عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 783.

(1) حتى أن بعض المعاهدات القنصلية المعقودة بين الدول الشيوعية السابقة أناطت بالبعثات القنصلية مهمة تنمية العلاقات السياسية بين الدولتين الموفدة والمضيفة. ونصّت معاهدات قنصلية أخرى على قيام البعثات القنصلية بتنمية العلاقات الودية بينه، إلاّ أن ذلك لا يعني بالضرورة أن الدول الأطراف فيها تعارض قيام البعثات القنصلية بهذه المهمة، باعتبار أن هذه الدول قد وقعت جميعها على اتفاقية ڤيينا القنصلية التي نصّت في الفقرة الثانية من مادتها الخامسة،على قيام البعثات القنصلية بإنماء العلاقات الودية بين الدولتين الموفدة والمضيفة. وكذلك فعلت الفقرة الثانية من المادة الخامسة من اتفاقية ڤيينا القنصلية، مع العلم أن وفوداً عدة قد عارضت، أثناء مناقشة هذه المادة في المؤتمر القنصلي، قيام البعثات القنصلية بهذه الوظيفة باعتبارها من الوظائف الإضافية،=

أولاً: رعاية المصالح الاقتصادية والتجارية

رغم قيام البعثات الدبلوماسية في عصرنا الحالي عبر ملحقياتها الاقتصادية والتجارية، بدور ريادي في هذا المجال،فإن هذه الوظيفة تبقى من أهم وظائف البعثات القنصلية، خاصة أن البعثات الدبلوماسية تقع في العاصمة السياسية التي لا تكون في أغلب الأحيان العاصمة الاقتصادية أو التجارية للدولة المضيفة حيث تكون البعثات القنصلية[1].

وفي الواقع تتولى البعثات الدبلوماسية في الغالب، وهي المشرفة على نشاطات البعثات القنصلية في الدولة المضيفة، المسائل المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والتجارية العامة التي تنشأ بين الدولتين الموفدة والمضيفة، فتفاوض مثلاً نيابة عن الدولة الموفدة مع سلطات الدولة المضيفة المركزية حول مسائل عامة، كمسائل التعريفات الجمركية وقيود الاستيراد والتصدير والتبادل التجاري

= خصوصاً أن لا صفة تمثيلية لهم كالمبعوثين الدبلوماسيين، ولأن قيامهم بهذه الوظيفة قد يتعارض مع وظيفتهم المتعلقة بحماية مصالح مواطنيهم. إلاّ أن إصرار العديد من دول العالم الثالث والمعسكر الشيوعي آنذاك على أهمية دور القناصل في تنمية العلاقات الودية بين الدول باعتبار أن احتكاكهم المباشر بمختلف فئات الشعب يمكنهم من تحقيق ذلك بشكل أفضل مما تفعله البعثات الدبلوماسية، قد أدى إلى إقرار الاقتراح الذي قضى بإضافة جملة إلى الفقرة الثانية من المادة الخامسة من مشروع لجنة القانون الدولي، تتناول هذه الوظيفة.

(1) في الولايات المتحدة تمارس البعثات الدبلوماسية مهامها في واشنطن والبعثات القنصلية في نيويورك وسان فرنسيسكو وديترويت ولوس أنجلس،وفي البرازيل تمارس البعثات الدبلوماسية مهامها في برازيليا والبعثات القنصلية في ريو دي جانيرو وساو باولو. وفي استراليا تمارس البعثات الدبلوماسية مهامها في كانبيرا والبعثات القنصلية في سدني وملبورن. وفي تركيا تمارس البعثات الدبلوماسية مهامها في أنقرة والبعثات القنصلية في اسطنبول.

والمساعدات الاقتصادية. بينما تتصل البعثات القنصلية بالمؤسسات المحلية وبالتجار المحليين وبالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية، وتسعى إلى تطبيق السياسة التجارية العامة التي تمَّ الاتفاق عليها بين الدولتين، والتي تنظمها بشكل عام الاتفاقات المعقودة بينهما،إلاّ أنَّ ذلك لا يحول دون قيام البعثات القنصلية بالسعي لتحسين هذه الاتفاقات وتعديل أحكامها.

1 - المهام الاقتصادية والتجارية للموظف القنصلي:

يمارس الموظف القنصلي عددا من الأعمال بهدف المحافظة على مصالح دولته وتنميتها، وإيجاد الأسواق لصادراتها المختلفة ومن بينها [1].

أ - مراقبة الأوضاع الاقتصادية والتجارية في المنطقة القنصلية والتعرّف إليها بكل الوسائل المشروعة ودراستها وتحليلها.

ب - متابعة ما تنشره الصحف والمجلات من مقالات وأبحاث اقتصادية، والإطلاع على المؤلفات والمنشورات الاقتصادية والإحصائية والقوانين والأنظمة والاتفاقيات الاقتصادية والتجارية والمالية في البلد المضيف وتفهم أحكامها بشكل واضح، بخاصة ما يتعلق منها بالتجارة الداخلية والخارجية والصناعة والزراعة والجمارك

---

(1) راجع خليل حداد: أصول المعاملات القنصلية وأسس تنظيمها، دراسات في الدبلوماسية العربية، الجزء 17، بيروت 1973، ص 75. كذلك راجع:

Lee: «Consular Law», PP. 64 - 76.

والعمل والأجور والضرائب.

ت - كتابة التقارير المقرونة بالإحصاءات والأرقام والمعلومات بشكل دوري وكلما دعت الحاجة. وتتضمن هذه التقارير التحليل والملاحظات والاقتراحات حول الأوضاع الاقتصادية والمالية والصناعية والزراعية والتجارية وتطوراتها، وتبيّان مجالات المنافسة والأسواق المتاحة للبضاعة الوطنية، والمشاريع التي يمكن أن تلتزمها وتسهم فيها مؤسسات دولته أو الشركات الخاصة فيها، كمشاريع الطرق والبناء وشبكات الاتصالات.

ث - إعداد تقرير اقتصادي فصلي موجز وتقرير سنوي موسّع، يتضمن معلومات كافية عن النشاط الاقتصادي في البلد المضيف وميزانه التجاري وميزان مدفوعاته وأوضاع قطاعاته الاقتصادية المختلفة وحركة مبادلاته التجارية وحالة الكتلة النقدية فيه وأسعار الصرف ونشاط البورصة وأرقام الميزانية العامة للدولة.

ج - اقتراح عقد الاتفاقات التجارية خصوصاً في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية ومراقبة تنفيذ بنود الاتفاقات المعقودة لتحاشي الإخلال بها وإساءة تفسيرها أو التغاضي عن تطبيقها، خاصة تلك البنود التي تقر حقوقاً للدولة الموفدة، ولمواطنيها والبنود المتعلقة بمنح أطراف المعادة حق الاستفادة من شرط الدولة الأكثر رعاية، مع العلم أن مراقبة حسن تطبيق هذا الشرط يتطلب الإطلاع الواسع على ما تتضمنه المعاهدات والاتفاقات الأخرى،

التي تعقدها الدولة المضيفة مع الدول الثالثة، من حقوق وامتيازات.

ح - تقديم المعلومات اللازمة لمواطنيه من التجار ورجال الأعمال والمؤسسات الاقتصادية عن الأوضاع الاقتصادية في البلد المضيف ومجالات العمل والاستثمار والإجراءات الجمركية وتعريفاتها والأنظمة المحلية المتعلقة بالسفر والتنقل والترانزيت، والإجابة عن استفساراتهم ومساعدتهم في كل ما يسهّل مهمتهم.

خ - التعريف بالمؤسسات الاقتصادية وبرجال الأعمال في الدولة المضيفة، واقتراح المؤسسات الموجودة في الدولة المضيفة التي يمكنها تولي الوكالات التجارية بهدف تسويق منتجات مؤسسات بلاده.

د - تقديم المعلومات التي يطلبها مواطنو الدولة المضيفة، الطبيعيون والمعنويون، الذين يرغبون في إقامة علاقات اقتصادية أو تجارية مع مواطنيه ومؤسسات بلاده وتسهيل أعمالهم واتصالاتهم.

ذ - تقديم المعلومات اللازمة للبعثة الدبلوماسية التابع لها والإجابة عن استفساراتها وعن الأسئلة التي توجهها إليه الإدارات المختصة في دولته عبر وزارة الخارجية.

ر - السعي لتبادل الزيارات بين تجار البلدين وبين مديري المؤسسات الاقتصادية ومسؤوليها وبين غرف التجارة.

ز - العمل على إنشاء غرف تجارية مشتركة وتشجيع إقامة

المعارض والمشاركة فيها وتولي الإشراف على أجنحة دولته فيها بالتعاون مع جمعيات التجار والصناعيين.

س – القيام بحملات إعلامية ودعائية لترويج منتجات بلاده.

ش – إعداد جداول بالشركات والمؤسسات الاقتصادية التي تتبادل التعامل في البلدين، وجداول إحصائية بحجم التبادل التجاري موزعاً على القطاعات، وجداول بأنواع المشاريع الاقتصادية المشتركة وأمكنتها.

2 - التوسّط في حل النزاعات:

بخاصة التي قد تنشأ بين تجار بلاده والتجار المحليين وكذلك بين مؤسسات البلدين والقيام بدور الحكم بينها، مع العلم أن قوانين دول عدة تمنع الموظف القنصلي من القيام بالتحكيم[1].

أ – إصدار بعض المستندات التي تخوّله قوانين دولته الداخلية أو المعاهدات القنصلية الثنائية إصدارها تسهيلاً لأعمال التجار من مواطنيه ومن مواطني الدولة المضيفة أحياناً كشهادات المهنة Cartes d'Identité Professionnelles. التي تصدرها بعض القنصليات الفرنسية بعد استطلاع رأي الوزارة المختصة في فرنسا بواسطة وزارة الخارجية.

ب – الفواتير القنصلية وشهادات المنشأ: تطلب بعض الدول بأن تكون البضاعة المشحونة إليها مرفقة بفاتورة قنصلية

(1) كما الحال في الولايات المتحدة التي تحدد نظمها دور قناصلها في هذا المجال على اقتراح أسماء المحكمين، بينما تجيز دول أخرى لهم القيام بهذا الدور كما هي الحال في المكسيك.

تثبت قيمتها وبشهادة منشأ تثبت مصدرها[1]. فالفاتورة القنصلية تثبت قيمة البضاعة تسهيلاً لعمل سلطات الجمارك، إلاّ أنها لا تلزم هذه السلطات، خصوصاً إذا وجد تناقض بين القيمة الفعلية للبضاعة المستوردة للاستهلاك المحلي والقيمة الواردة في الفاتورة، وتتضمن الفاتورة القنصلية وصفاً للبضاعة وتحديداً لقيمتها وسعرها في بلد الإنتاج أو التصدير، وبياناً بكلفة نقلها. ويوقع الفاتورة المنتج أو المصدر مؤكداً بذلك صحة معلوماتها، كما تصادق عليها في بعض الدول، غرفة التجارة أو الصناعة. وتنظم الفاتورة في ثلاث نسخ أو أربع تسلم الأصلية منها إلى صاحب العلاقة أو ترسل مباشرة بواسطة البعثة إلى الجهة التي تشحن إليها البضاعة، وتحفظ نسخة في البعثة، وترسل نسخة إلى ميناء الوصول. ويمكن تسليم نسخة إلى الشاحن. وعلى الموظف القنصلي قبل المصادقة على الفاتورة التأكد من صحتها وصحة معلوماتها[2] وعدم صدورها عن شركة مشمولة بالمقاطعة. أما شهادة المنشأ فتصدر عادة عن غرف التجارة والصناعة أو عن مؤسسات معينة تحددها الدولة المصدرة. وتعين هذه الشهادة مصدر البضاعة، بحيث تستوثق السلطات الجمركية في البلد المستوردة من مصدرها فتحول دون استيراد بضائع من بلد يمنع

(1) أخذ العديد من الدول يتغاضى عن طلب الفاتورة القنصلية وشهادة المنشأ بناء على توصية صدرت عن الأطراف في الاتفاقية العامة للتعرفات والتجارة G.A.T.T. في 1952/11/7، أو تبسيط إجراءاتها تطبيقاً للاتفاقية الدولية لتبسيط المعاملات الجمركية المعقودة في جنيف في 1923/11/3 خاصة المادتين 11 و 12 منها.

(2) تمنح بعض الدول بعثاتها صلاحية إصدار الفاتورة القنصلية لا المصادقة عليها فقط. وعلى البعثة في هذه الحالة أن تقوم بتحقيق خاص قبل إصدارها للتثبت من مندرجاتها.

الاستيراد منه، أو تستعملها في حسابات الكوتا المحدَّدة للاستيراد من بلد ما، كما تستعمل كذلك لغايات إحصائية تتيح لكل دولة وضع إحصاءات حول مقدار وارداتها من الدول المختلفة.

ثانياً: مجالات أخرى

يقوم الموظف القنصلي، إضافة إلى مهامه الاقتصادية والتجارية، بمهام مختلفة أخرى تشمل الحقول الثقافية والإعلامية والسياحية وحقولاً أخرى متعددة.

1 - تنشيط العلاقات الثقافية والعلمية بين البلدين الموفد والمضيف عن طريق تنظيم تبادل الفرق الفنية التي تقوم بتقديم عروض مسرحية أو موسيقية أو فولكلورية.

2 - تشجيع إقامة المعارض الفنية وتبادل زيارات البعثات العلمية والثقافية بين مراكز الأبحاث والجامعات وتبادل المحاضرين من العلماء والمفكرين

3 - تشجيع إنشاء الجمعيات العلمية والثقافية وجمعيات الصداقة المشتركة وتبادل المنشورات والوسائل السمعية والبصرية الرامية إلى التعريف بحضارة البلدين وتشجيع تبادل الزيارات بين الفرق الكشفية والرياضية.

4 - يشرف الموظف القنصلي على نشاطات الطلاب من مواطنيه الذين يتابعون دراستهم في منطقته القنصلية ويضع جداول بأسمائهم وأماكن وجودهم ويتابع أحوالهم ويزود الوزارة المختصة في بلاده بمعلومات عن تحصيلهم

ومسلكهم ويقوم بمساعدتهم وتقديم العون اللازم لهم ويصادق على شهاداتهم ويزودهم بالإفادات اللازمة مراعياً تعليمات وزارة خارجيته في هذا المجال.

5 - يقوم الموظف القنصلي بإعداد تقارير عن أوجه النشاط الثقافي والعلمي في البلد المضيف ويعمل على مراقبة حسن تنفيذ الاتفاقات الثقافية المعقودة بين البلدين، كما يسعى إلى عقد اتفاقات من هذا النوع في حال عدم وجودها لما تتضمنه هذه من أحكام تسهم في تنمية العلاقات الثقافية وتسهل عملية التبادل الفكري والثقافي والعلمي والفني والحضاري بين البلدين.

6 - ترتبط مهام القنصل الإعلامية بشكل مباشر بمهامه الثقافية[1]. فالإعلام يقوم على التعريف بالحياة الاجتماعية والثقافية والعمرانية والسياحية في الدولة الموفدة. وتنشئ بعض الدول مؤسسات ثقافية لها في الخارج تتبع لبعثاتها الدبلوماسية أو القنصلية أو تعمل بشكل مستقل عنها[2].

7 - يقوم الموظف القنصلي بإعداد تحقيقات عن وجوه النشاطات المختلفة في بلاده أو بتشجيع أعدادها، ويعمل على نشرها في وسائل الإعلام المحلية المختلفة.

---

(1) إذ لا علاقة للبعثات القنصلية بالإعلام السياسي الذي تقوم به البعثات الدبلوماسية.

(2) تكون مهمتها في الأساس إعلامية، كالمكاتب التابعة لمؤسسة الخدمات الإعلامية الأميركية (United States Information Service / U.S.I.S.) المنتشرة في أنحاء العالم والتي تضم مكاتب وغرفاً للمطالعة ومراكز الإعلام والنشر، وكمكاتب الإعلام للعديد من الدول الموجودة في نيويورك وفي غيرها من المدن الكبرى المهمة في العالم.

8 - يصدر نشرات إعلامية دورية تعرف بهذه النشاطات، أو نشرات مشابهة تصدرها الإدارات المختصة في الدولة الموفدة.

9 - يدخل في نشاط الموظف القنصلي الإعلامي متابعة كل ما ينشر في الصحف والمجلات حول بلاده. وعليه جمع القصاصات المهمة وإرسالها إلى وزارة الخارجية مرفقة بملاحظاته الشخصية، وعليه، بعد أخذ موافقة الإدارة المركزية، الرد على الافتراءات والمطالعات وتصحيح المعلومات الخاطئة.

10 -في الحقل السياحي يقوم الموظف القنصلي بدور مهم يرمي إلى تنمية العلاقات السياحية بين الدولتين. ويسعى في إطار مهمته الإعلامية إلى التعريف بثروات بلاده السياحية والأثرية وتوزيع المنشورات السياحية.

11 -الاتصال بمكاتب السفر وشركات السياحة وتوجيه الدعوات إلى مديريها، بعد الاتفاق مع السلطات المختصة في بلاده، لزيارة هذه البلاد والتشجيع على تنظيم الرحلات السياحية الجماعية وتقديم كل معونة لازمة لإنجاح هذه الرحلات وعليه تقبّل ملاحظاتهم واقتراحاتهم والعمل على تحقيق الايجابي منها، كما القيام بتقديم المساعدة للسواح القاصدين بلاده وللسواح من مواطنيه الموجودين في الدولة المضيفة بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالتأشيرات وإجراءات الإقامة والإجراءات الجمركية وأجور الفنادق ودرجاتها والمواصلات والاتصالات والأسعار والأسواق.

12 -يقوم الموظف القنصلي في الحقل الصحي عند تفشي وباء ما في لدولة المضيفة، بإعلام السلطات المختصة في بلاده بسرعة بالموضوع والتوقف عن إعطاء تأشيرات دخول للمقيمين في هذه الدولة تحاشياً لانتقال الوباء إلى بلاده.

13 -يقوم بالمهام الموكلة إليه بموجب قوانين الخدمة العسكرية أو المدنية في الدولة الموفدة كإعداد جداول بأسماء الرعايا المقيمين في منطقته القنصلية والخاضعين لهذه الخدمة وإبلاغهم استدعاءهم لأدائها والتأكد من صحة الأسباب التي يدلي بها بعضهم لإعفائهم من الخدمة.

14 -توجب التعليمات القنصلية لبعض الدول كالتعليمات البريطانية والأميركية، تبادل الزيارات البروتوكولية بين القناصل وقواد السفن الحربية التي تزور الميناء الذي يقيم فيه القنصل، وتحدد أولوية الزيارة، وفقاً لدرجة القنصل وقائد السفينة، وشكل اللباس وعدد طلقات المدافع التي تطلق أداء للتحية، كما تحدد دورهم في رعاية هذه السفن وتسهيل أعمالها خلال الزيارة.

15 -كما يشرف القناصل على عمليات الانتخاب التي يشارك فيها مواطنوهم المقيمون في المنطقة القنصلية.

الفصل الثاني

إدارة البعثة القنصلية

وعلاقاتها العامة

أولاً: إدارة البعثة القنصلية

تعتبر البعثة القنصلية وحدة إدارية لها ملاكها الخاص وموازنتها المستقلة، ويقر القانون الدولي العام بحق الدولة الموفدة وحدها في تحديد المهام المتعلقة بالإدارة الداخلية للبعثة بواسطة قوانينها وأنظمتها الداخلية وتعليماتها. وتختلف هذه القوانين والأنظمة من دولة إلى أخرى. وتتوزع مهام رئيس البعثة في إدارة البعثة إلى مهام إدارية ومهام محاسبية.

1 - المهام الإدارية:

تتشابه مسؤولية رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية في هذا المجال، مسؤوليات رؤساء الوحدات الإدارية في الملاك الإداري العام للدولة، إلا أن الوضع الخاص للبعثات الناجم عن وجودها

الجغرافي في أمكنة تبعد عن أراضي الدولة الموفدة، يفرض منح رؤسائها صلاحيات معيّنة تفوق صلاحيات رؤساء الوحدات الإدارية. ومن أهم المهام التي يتولاها رؤساء البعثات:

أ - تحديد أوقات الدوام في البعثة، على أن تراعى في تحديدها مواعيد العمل العادية في البلد المضيف وأوقات الدوام في البعثات الأجنبية الأخرى. ويجب إعلان أوقات الدوام على مدخل البعثة. وتقفل المكاتب في يوم العطلة الأسبوعي المحلي، كما تقفل بقرارات يتخذها رئيس البعثة في أيام الأعياد الرسمية للدولة المضيفة والمحلية.

ب - تعيين الموظفين المحليين في حدود الاعتماد المرصد في موازنة البعثة مع مراعاة القوانين المحلية.

ت - يقوم رئيس البعثة بالإشراف على تنظيم ملف شخصي للموظف المحلي وبمنحه، بقرارات منه تبلغ للإدارة المركزية، الإجازات الإدارية والصحية والعائلية وفقاً للقوانين المحلية.

ث - يقوم بإنهاء خدمات الموظف وتصفية ما يستحق له، لأي سبب من الأسباب كالوفاة والاستقالة وعدم الجدارة وبلوغ السن القانونية.

ج - الإشراف على الموظفين المسلكيين في البعثة (دبلوماسيين أو قنصليين) والاجتماع الدائم بهم والإشراف على تدريب الجدد منهم، وإحالة طلباتهم الموجهة إلى الإدارة المركزية بعد إبداء ملاحظاته عليها كطلبات الإجازة الإدارية

التي تمنح بقرار من الإدارة المركزية ويترك تحديد بدء الاستفادة منها لرئيس البعثة وفقاً لمقتضيات العمل.

ح - على رئيس البعثة تشجيع معاونيه على إعداد التقارير ورفعها إلى الإدارة المركزية بعد إبداء ملاحظاته عليها.

خ - توزيع الأعمال في البعثة والإشراف على حسن القيام بها وإصدار المذكرات الداخلية المتعلقة بذلك ومراقبة أداء الموظفين واجباتهم وحسن استقبالهم أصحاب المعاملات والسرعة في تلبية حاجاتهم وإنجاز معاملاتهم والتأكيد من محافظتهم على ما يطلعون عليه من أسرار بحكم وظيفتهم، واتخاذ ما يلزم من إجراءات الثواب أو العقاب بحقهم وتكليفهم القيام بأعمال إضافية عند اللزوم مقابل تعويض خاص يحدد وفقاً للأنظمة المالية المرعية الإجراء في الدولة المضيفة.

د - تجهيز البعثة بالمفروشات واللوازم والسهر على ظهور البعثة وموظفيها بالمظهر اللائق.

ذ - الإشراف على مكتبة البعثة وتنظيمها وتزويدها بالكتب والصحف والنشرات والدوريات والمجموعات القانونية،في مختلف المواضيع باعتبار أن المكتبة أداة أساسية من أدوات العمل يرجع إليها مع موظفيه عند اللزوم. وعليه القيام بتسجيل الكتب في سجل المكتبة والإشراف على تنظيم محتوياتها وتنسيقها للوصول إلى المرجع المطلوب بسرعة.

ر - الإشراف على مسك السجلات وتنظيمها، وترتيب

محفوظات البعثة ومستنداتها وفهرستها وحفظ آلة الرموز والبرقيات الرمزية والرسائل والمستندات والوثائق ذات الصفة السرية وجوازات ووثائق السفر والأختام في خزائن مقفلة لا يمكن الوصول إليها تحاشياً لفقدانها ومنعاً لتسرب المعلومات إلى خارج البعثة.

ز - إعداد التقارير الدورية والطارئة حول وضع البعثة ونشاطاتها وإرسالها إلى الإدارة المركزية. ومن هذه التقارير تقرير نصف سنوي عن وضع موظفي البعثة المسلكيين وتقارير سنوية عن وضع موظفيها المحليين وعن أوضاع البعثات القنصلية الفخرية التابعة والقناصل الفخريين فيها وعن حالة دار السكن والمكاتب ومفروشاتها، وعن عدد المعاملات القنصلية المنجزة في البعثة خلال عام مفصلة حسب مواضيعها.

س - الإشراف على إرسال الحقيبة الدبلوماسية أو القنصلية وتسلمها.

ش - الإشراف على قواعد رفع العلم الوطني على سارية المكاتب ودار السكن.

2 - المهام المحاسبية:

أ - يتولى رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية الإشراف على حسابات البعثة في حقلي الواردات والنفقات وضبط قيودها وتبيان الأسس الواجب اعتمادها بالنسبة إلى الواردات والنفقات.

ب - عند انتهاء مهمة الموظف القنصلي، ينظم محضرا بالتسلم والتسليم ينقل بموجبه إلى خليفته أموال البعثة وموجوداتها.

ت - يقوم رئيس البعثة كذلك، عند انتهاء مهمته، بوضع جداول بحسابات هذه المهمة يبيّن فيها ما تسلمه عند بدايتها من موجودات وأموال وما خرج أو دخل أثناءها وبالتالي الموجودات والأرصدة التي نقلها إلى خلفه عند انتهائها.

ثانياً: مهام العلاقات العامة للبعثة واتصالاتها

1 - العلاقات العامة:

تشغل العلاقات العامة حيّزاً أساسياً ومهماً في حياة موظفي السلك الخارجي عامة ورؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية خاصة. ولهذا تخصص الدول موظفي بعثاتها المسلكيين بتعويضات تمثيل خاصة توازي نسبة معينة من مرتباتهم. ويتوقف نجاح موظف السلك الخارجي في عمله على نجاحه في إقامة علاقات عامة جيدة مع مسؤولي الدولة المضيفة ورجال الأعمال والإعلام فيها ومع أفراد السلك الدبلوماسي والقنصلي ومع وجهاء جاليته. وتتعزز هذه العلاقات عن طريق:

أ - إقامة المآدب والحفلات، والمشاركة في المناسبات المختلفة بالحضور الشخصي أو إرسال الزهور أو البطاقات، وتقديم الهدايا التي يستحسن قصرها على منتجات معينة من بلده.

ب - على موظف السلك الخارجي السعي لإبراز دور بلاده ووجهها الحضاري في جميع المجالات والابتعاد عن كل ما يسيء إلى سمعتها أو كرامتها.

ت - لرئيس البعثة بعد أخذ موافقة وزارة الخارجية توجيه الدعوة إلى بعض الشخصيات المرموقة في الدولة المضيفة للقيام بزيارة بلاده.

ث - إقامة حفلة سنوية بمناسبة العيد الوطني. ويستحسن أن تكون في دار السكن إذا كانت لائقة، أو في أحد الفنادق الراقية. ويدعو إليها كبار المسؤولين في الدولة المضيفة وأفراد السلكين الدبلوماسي والقنصلي وكبار رجال الأعمال ووجهاء الجالية. ويتم عادة تبادل الخطب بينه وبين ممثل الدولة المضيفة.

ج - يقوم رئيس البعثة كذلك بتقديم الأوسمة نيابة عن دولته إلى شخصيات الدولة المضيفة أو وجهاء جاليته. وغالباً ما تقرر الدولة الموفدة منح هذه الأوسمة بناء على اقتراح رئيس البعثة عينه.

ح - يشارك رئيس البعثة كممثل لبلاده في الحفلات التي يدعى إليها والتي تقيمها الدولة المضيفة أو البعثات الأجنبية لبلاده علاقات معها خصوصاً ما يقام منها بمناسبة الأعياد الوطنية والمناسبات الرسمية كاستقبال رؤساء الدول أو كبار المسؤولين فيها. وله أن ينتدب موظفاً آخر من موظفي البعثة المسلكيين ينوب عنه في في الحفلات الأخرى الأقل أهمية.

خ - في حال وفاة رئيس بلاده أو أية شخصية مهمة أخرى، يقوم رئيس البعثة بناء على تعليمات دولته، بفتح سجل للتعازي في مقر البعثة ويبلغ ذلك إلى سلطات الدولة المضيفة ومسؤوليها وإلى البعثات الأجنبية ووجهاء جاليته، ويقوم بتقبل التعازي نيابة عن دولته. كذلك يقوم بتقديم التعازي إلى الدولة المضيفة وإلى البعثات الأخرى ويسجل كلمة في السجل المخصص لذلك، عند تبلغه رسمياً فتح سجل للتعازي بمناسبة وفاة أحد كبار الدولة صاحبة العلاقة.

د - يقوم رئيس البعثة عند مباشرة مهمته في الدولة المضيفة وعند انتهائها بزيارات بروتوكولية لمسؤولي هذه الدولة ولزملائه من رؤساء البعثات الأجنبية، كما يقوم بقية موظفي البعثة المسلكيين بزيارات مماثلة لزملائهم الذين يوازونهم رتبة.

ذ - يقيم رئيس البعثة حفلة وداعية بمناسبة انتهاء مهمته ويقيم له زملاؤه حفلة مماثلة يقدمون له خلافها هدية تذكارية.

ر - يجب على الموظف الدبلوماسي أو القنصلي أن يظهر دائماً بمظهر لائق وبوجه بشوش ويحاول إخفاء انفعالاته.

ز - عليه أن يمتنع عن نشر مقالات أو مؤلفات أو الإدلاء بتصريحات قد تسيء إلى بلاده أو إلى البلد المضيف أو إلى أي بلد آخر وتخرج عن نطاق مهمته أو تتعلق بشؤون سياسية دقيقة وحساسة.

س – عليه أن يختصر تصريحاته قدر الإمكان ولا يذيع أي خبر سري أو يبدي رأياً يتعارض مع سياسة حكومته. ومن المستحسن حصوله على موافقة حكومته المسبقة قبل نشره أي مقال أو كتاب.

ش – إن نجاح موظف السلك الخارجي في علاقاته العامة يسهل له كثيراً أداء مهامه وخدمه مصالح بلاده ومصالح مواطنيها إذ أن كثيراً من المسائل تحل بسهولة عبر الاتصالات الشخصية والصداقات.

2 - الاتصالات:

أ – يقوم موظفو السلك الخارجي باتصالات دائمة مع سلطات الدولة المضيفة ومع سلطات الدولة الموفدة ومع مواطنيهم.

ب – تتصل البعثة بالبعثات الأخرى المعتمدة في الدولة المضيفة لتبادل المعلومات معها أو لأسباب أخرى. ويتم الاتصال عبر الزيارات الشخصية أو تبادل المذكرات أو غير ذلك من الطرق.

ت – تتصل البعثة في الدول التي يقوم فيها القطاع الخاص بدور مهم بالمؤسسات التجارية والاقتصادية وبغيرها من القطاعات الفاعلة ووسائل الإعلام والمسؤولين فيها.

الفصل الثالث

الحماية الدبلوماسية للرعايا

Diplomatic Protection

لكل دولة الحق في السماح لرعايا الدول الأخرى بدخول أراضيها والإقامة فيها. غير أنه يترتب عل إجازة الدخول والإقامة واجبات معينة يؤدي خرقها إلى قيام مسؤولية دولية. وكثيراً ما يعجز الفرد عن تحصيل حقه من الدولة الأجنبية فيلجأ إلى بعثته الدبلوماسية أو القنصلية للدفاع عنه وحماية حقوقه. ومع تزايد عدد رعايا الدول المقيمين في الخارج برزت على الصعيد الدولي قواعد معيّنة تتعلق بحمايتهم عرفت «بقواعد الحماية الدبلوماسية للمواطنين المقيمين في الخارج» «Rules of Diplomatic Protection of Citizens Abroad» وهي تشكل جزءاً ثابتاً من القواعد القانون الدولي. وهذا ما أشارت إليه صراحة، الفقرة الثانية من المادة /3/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية عندما نصّت على قيام البعثات الدبلوماسية «بحماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها ضمن الحدود التي يُقرَّها القانون الدولي»،

والفقرة الأولى من المادة الخامسة من اتفاقية ڤيينا القنصلية عندما نصّت على قيام البعثات القنصلية «بحماية مصالح الدولة الموفدة ومصالح رعاياها الطبيعيين والمعنويين في الدولة المضيفة وذلك في الحدود التي يسمح بها القانون الدولي» [1].

كما يقرُّ القانون الدولي للدول الحق في حماية مواطنيها أثناء وجودهم في الخارج. وتقوم البعثات الدبلوماسية والقنصلية بهذا الحق نيابة عن الدولة. ويعرف هذا الحق بحق الحماية الدبلوماسية. فوجود الأجنبي في أراضي دولة ما يفرض عليه الخضوع حكماً لقوانينها ونظمها ويلزِمها في الوقت نفسه بمعاملته وفقاً لقواعد العدالة التي يحدّد القانون الدولي حدَّها الأدنى Minimum standard الذي لا يمكنها تجاوزه دون أن تترتب عليها مسؤولية دولية تفسح في المجال للبعثات الدبلوماسية والقنصلية لممارسة حقها في الحماية الدبلوماسية.

والحماية الدبلوماسية لا تعني مطلقا، أن حق الحماية محصور بالبعثات الدبلوماسية؛ فالبعثات القنصلية تمارس هذا الحق أيضاً في نطاق منطقتها القنصلية، وهذا ما يقرّه القانون الدولي العرفي والمعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية للدول. وعلى البعثة القنصلية في حال تدخلها للدفاع عن حقوق مواطن متضرر من مواطنيها، إعلام البعثة الدبلوماسية التابعة لها بالأمر، باعتبار أنها قد تفشل في الوصول إلى نتيجة إيجابية لدى السلطات المحلية، فيستوجب ذلك رفع القضية إلى البعثة الدبلوماسية لتقوم

(1) إضافة إلى مهمة الحماية الدبلوماسية، تقوم البعثات الدبلوماسية في حالات معينة بالتدخل لدى سلطات الدولة المضيفة نيابة عن مواطنيها بهدف الحفاظ على مصالحهم في ظروف خاصة تحول بينهم وبين القيام بذلك بأنفسهم، كحالة عدم وجود الورثة في أراضي الدولة المضيفة وحالة قصور أصحاب العلاقة أو عدم أهليتهم أو تغيبهم.

بعرضها على السلطات المركزية المسؤولة. أما في حال عدم وجود بعثة دبلوماسية فيمكن للقنصل الاتصال مباشرة بالسلطات المركزية للدولة المضيفة.

أولاً: الأشخاص المشمولون بالحماية الدبلوماسية

تشمل الحماية الدبلوماسية مواطني الدولة الموفدة الطبيعيين والمعنويين. إلاّ أن ثمة إشكالات تتعلق بمزدوجي الجنسية وباللاجئين.

1 - رعايا الدولة الموفدة الطبيعيون والمعنويون:

ينبغي على الموظف القنصلي، أن يتأكد قبل مباشرة الحماية الدبلوماسية من وجود الرابطة القانونية التي تجيز له حماية صاحب العلاقة، وهي رابطة الجنسية. لأن الشرط الأساسي لحماية شخص ما، طبيعياً كان أم معنوياً، هو حمله لجنسية الدولة التي ستقوم بعثتها بالدفاع عنه.

أ - **الأشخاص الطبيعيون:** هم الذين تحدد قوانين الدولة الموفدة ونظمها القواعد المتعلقة باكتساب جنسيتها، فتعتمد فئة نظام رابطة الدم Jus Sanguinis، وفئة أخرى نظام مكان الولادة Jus Soli، وفئة ثالثة النظامين معاً. ويكتسب المولود وفقاً للنظام الأول جنسية والده أو جنسية والدته إذا كان مولوداً غير شرعي، بينما يكتسب وفقاً للنظام الثاني جنسية الدولة التي ولد فوق أرضها. وتختلف الدول في تحديد شروط اكتساب الجنسية بعد الولادة، فيقر بعضها مثلاً بحق المرأة المتزوجة باكتساب جنسية زوجها بصورة آلية بينما يشترط البعض الآخر

توافر شروط إضافية.فالموظف القنصلي عليه التأكد من أن الشخص الذي سيتولى الدفاع عنه هو من مواطنيه. ويتم هذا التأكد بالرجوع إلى جواز سفر صاحب العلاقة أو تذكرة هويته أو شهادة ميلاده، أو بالرجوع إلى قيود البعثة وسجلاتها، أو بالاستناد إلى أية وسيلة أخرى تقرّها قوانين الدولة الموفدة ونظمها. وقد يحدث أن يحمل شخص ما جواز دولة لا يحمل جنسيتها، فلهذا الشخص، الحق في حماية هذه الدولة، ما دام الجواز يتضمن طلباً من رئيس هذه الدولة بتقديم كل مساعدة ممكنة لحامله وحمايته[1].

ب - **الأشخاص المعنويون**، تحدد قوانين الدولة الموفدة، شروط حمل الشخص المعنوي لجنسيتها، كأن تكون الشركة مثلاً قد أنشئت وفقاً لقوانين هذه الدولة ويقع مركزها الرئيسي فيها وأن تكون غالبية مساهميها من مواطنيها. وتشترط الدولة المضيفة عادة أن تكون جنسية الشركة حقيقية لا وهمية لكي تتيح للبعثة الدفاع عنها بحيث لا تحمل الشركة مثلاً جنسية دولة لا يقع فيها مركزها الرئيسي ولا ترتبط بها نشاطاتها الفعلية ولا يحمل مواطنوها غالبية أسهمها. وإذا ما وقع خلاف بين الدولتين الموفدة والمضيفة حول مدى جدية هذه الجنسية كان عليهما اللجوء إلى الطرق السلمية لحل المنازعات الدولية.

ت - **الأشخاص الطبيعيون والمعنويون من مواطني دولة ثالثة:** ثمة حالة يمكن للموظف القنصلي أن

(1) راجع: الوظيفة الدبلوماسية، مرجع سابق، ص 793.

يتولى فيها حماية مواطني دولة ثالثة، وهي الحالة التي تقوم فيها البعثة برعاية المصالح القنصلية لهذه الدولة وتقديم الخدمات الحميدة good offices لرعاياها نظراً لعدم وجود بعثة قنصلية أو دبلوماسية لها في الدولة المضيفة، أما لعدم وجود هذه البعثات أصلاً أو بسبب قطع العلاقات القنصلية بينهما في حالة حرب أو توتر، أو لأي سبب آخر. والتعمّق في هذه الحالة يظهر أن البعثة القنصلية لا تقوم بحماية غير مواطنيها، وإنما بحماية رعايا الدولة التي تقوم بتمثيل مصالحها وكأنها بعثة قنصلية لهذه الدولة باعتبار أن تدخلها لحماية هؤلاء المواطنين لا يتم باسم الدولة الموفدة وإنما باسم الدولة الثالثة.

2 - مزدوجو الجنسية Daul Nationals:

قد يحمل شخص واحد أكثر من جنسية، كأن يكتسب جنسية دولة ما بسبب رابطة الدم، وجنسية دولة أخرى تبعاً لمكان ولادته، وجنسية دولة ثالثة لاستيفائه شروط التجنّس فيها. فما هو تأثير ازدواج الجنسية أو تعددها في حق الموظف القنصلي في ممارسة الحماية الدبلوماسية؟ ينبغي التمييز هنا بين حالتين: عدم حمل جنسية الدولة المضيفة، وحملها.

أ - **مزدوج الجنسية الذي لا يحمل جنسية الدولة المضيفة:** كان التعامل القديم يتيح لكل دولة يحمل المتضرر جنسيتها التدخل عبر بعثاتها للدفاع عنه. إلاّ أن الإشكالات التي أثارها هذا التعامل أدّت إلى بروز تعامل

جديد يمنح حق الحماية للدولة التي تكون جنسيتها هي المهيمنة Dominant أو الأكثر فاعلية More active. بمعنى أن يؤخذ بعين الاعتبار في تحديد الدولة التي لها حق ممارسة الحماية الدبلوماسية، وجود روابط فعلية بينها وبين حامل جنسيتها كأن تكون هذه الدولة دولة محل إقامته الفعلي، أو الدولة التي يقوم فيها مركز عمله الدائم، أو الدولة التي يرتبط بها صاحب العلاقة روحياً وثقافيةً،ويعود لمحاكم الدولة المضيفة عند بروز نزاع حول تحديد الجنسية الأكثر فاعلية تحديد هذه الجنسية.

ب - **مزدوج الجنسية الذي يحمل جنسية الدولة المضيفة:** التعامل السائد يحول في هذه الحالة دون تدخل بعثة الدولة الموفدة التي يحمل الشخص جنسيتها بشكل رسمي لتقديم الحماية الدبلوماسية لهذا الشخص تجاه الدولة المضيفة التي يحمل جنسيتها أيضاً، وإن جاز لها ذلك بشكل غير رسمي. وهذا التعامل تكرَّس بالمادة الرابعة من اتفاقية «بعض المسائل المتعلقة بتنازع قوانين الجنسية» الموقعة عام 1930 والتي نصّت على أنه «لا يجوز لدولة ما أن تمنح الحماية الدبلوماسية لأي من رعاياها ضد دولة أخرى إذا كان حائزاً أيضاً على جنسية تلك الدولة. بيد أن اتجاهاً حديثاً برز في الفترة الأخيرة رأى بأن اكتساب الشخص لجنسية الدولة المضيفة قد يتم بفعل القانون ودون رغبة صاحب العلاقة وحتى دون وجود أي رابط فعلي بينه وبين الدولة المضيفة بحيث تصبح جنسيتها وهمية أكثر منها فعلية. ويرى هذا الاتجاه ضرورة العودة إلى وقائع كل حالة لمعرفة

الجنسية الفعلية أو الأكثر فاعلية والتعرف بالتالي إلى الدولة التي لها الحق في حمايته دبلوماسياً. وقد تكون هذه الجنسية جنسية الدولة المضيفة أو جنسية دولة أخرى[1]. وفي الواقع أن الاتجاه الحديث هو أقرب إلى مفهوم العدالة، إلاّ أن القرار في النهاية يبقى للدولة المضيفة التي لها أن تتمسك بالاتجاه الأول فترفض كل تدخل لحماية شخص يحمل جنسيتها دون الالتفات إلى واقعية هذه الجنسية، أو أن تأخذ بالاتجاه الثاني فتوافق على هذا التدخل[2].

3 - **اللاجئون:**

هل يحق للقنصل الاتصال باللاجئين من مواطنيهم الذين لجأوا إلى الدولة المضيفة هرباً من الظلم والاضطهاد والمعاملة السيئة في دولتهم، بهدف مساعدتهم وتقديم الحماية الدبلوماسية لهم؟ لقد أثير هذا السؤال خلال مناقشة مؤتمر ڤيينا القنصلي للمادة /36/ من مشروع الاتفاقية. وكان المفوض السامي لشؤون اللاجئين قد وجَّه مذكرة إلى المؤتمر تتعلق بالفقرة الأولى من المادة الخامسة من مشروع الاتفاقية والمادة /36/ منه، أكد فيها أن الحماية الدولية للاجئين يمارسها، عملاً بالمادة الأولى من نظام مكتب الأمم المتحدة

---

(1) أخذت بهذا الاتجاه الحديث اليابان ومصر. وأقرَّ العراق وأندونيسيا وسيلان بحق بعثاتها في تقديم الحماية الدبلوماسية لكل من يحمل جواز سفرها حتى ولو كان يحمل في الوقت عينه جنسية الدولة المضيفة.

(2) نشير إلى أن اتفاقية ڤيينا القنصلية قد خلت من أي نص حول مسألة ازدواج الجنسية على الرغم من أن مندوب كندا قد لفت النظر إلى وجود هذا النقص وضرورة تحاشيه خلال مناقشة المادة /36/ من الاتفاقية. راجع:

U.N. Consular Conf, Vol. 1, P. 337.

لشؤون اللاجئين، المفوض السامي لشؤون اللاجئين فقط، علماً بأنه يعتبر لاجئاً وفقاً للمادتين 6 و7 من نظام المكتب:

أ - كل شخص كان خارج بلاده بسبب أحداث قبل 1959/2/1 وليس بإمكانه العودة إليها، أو لا يريد العودة إليها، أو وضع نفسه تحت حمايتها خوفاً من اضطهاده لأسباب عرقية أو دينية أو بسبب معتقداه الوطنية أو السياسية.

ب - كل شخص آخر يكون خارج بلاده، أو خارج بلاد مقره الأخير، إذا كان ممن لا يحملون جنسية، بسبب تخوّفه من الاضطهاد لأسباب عرقية أو دينية أو بسبب معتقداته الوطنية أو السياسية وهو غير قادر أو غير راغب بسبب خوفه هذا في وضع نفسه تحت سلطة وحماية هذه الدولة.

أدت هذه المذكرة إلى تقدم ممثلي تسع دول باقتراح لإضافة مادة جديدة إلى الاتفاقية تأتي بعد مادتها الخامسة[1] وتهدف إلى منع الموظفين القنصليين من الاتصال باللاجئين من رعايا دولهم الموجودين في الدولة المضيفة متى كان اللجوء قد تمَّ لأسباب عرقية أو دينية أو بسبب معتقدات سياسية أو وطنية، إلاّ إذا رغب اللاجئ في ذلك[2]. وأدى هذا الاقتراح إلى انقسام المؤتمرين إلى فريقين:

1) فريق الدول الغربية الذي أيَّد الاقتراح معتبراً أن اللاجئين

(1) U.N. Doc., A/conf. 25/C.1/L. 124 and L. 124/ Rev. 1; U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 67.

(2) لم يرد هذا الاستثناء المتعلق برغبة اللاجئ في الاقتراح الأصلي L. 124، وقد تمّت إضافته إلى الاقتراح المعدل L. 124/Rev. 1 كمحاولة للحصول على موافقة الدول الشيوعية آنذاك عليه.

يرفضون قيام أي اتصال بينهم وبين بعثات البلاد التي فرّوا منها بسبب اضطهادهم، وأن منحهم حق اللجوء يخضع لسيادة الدولة التي رحّبت بهم وينزع عن هذه البعثات حق حمايتهم لما في ذلك من تجاوز على سيادة الدولة المضيفة وخرق لحقوق اللاجئين.

2) فريق المعسكر الشيوعي سابقا الذي رفض الاقتراح باعتبار أن لا علاقة لموضوع اللاجئين بالاتفاقية القنصلية، وإن ثمّة اتفاقية خاصة بشأنهم هي اتفاقية اللاجئين لعام 1951، وإن في طرح الموضوع مجدداً إذكاء للحرب الباردة، وأن للقناصل الحق في الاتصال بجميع مواطنيهم، ومنهم اللاجئون، إذ أن اللجوء حالة ظرفية وانتقالية، وقد يحتاج اللاجئ إلى مساعدة معينة كالاستعلام عن عائلته، وفي منعه من الاتصال بقنصليته أو منع قنصليته من الاتصال به ضرر له[1].

لقد أدى الانقسام في الرأي إلى إنشاء لجنة فرعية لدراسة الموضوع تقدّمت بمشروع قرار تمَّ اعتماده وألحق بالاتفاقية النهائية[2] طلب إلى الأمين العام للأمم المتحدة رفع جميع المستندات المتعلقة بالمسألة التي أثارها المفوّض السامي لشؤون اللاجئين إلى الهيئات المختصة في الأمم المتحدة بعد أن قرَّر المؤتمر عدم اتخاذ أي قرار بشأنها حينذاك.

(1) لأنه قد يحول دون معرفته بصدور عفو عنه من بلاده كما حدث عندما أصدرت يوغوسلافيا عفواً عاماً عن اللاجئين اليوغسلاف ومنعت بعض الدول المضيفة نشره راجع ما قاله مندوبو تشيكوسلوفاكيا وهنغاريا ويوغوسلافيا وروسيا البيضاء وأوكرانيا، في Ibid, PP. 219 - 222.

(2) U.N. Doc. A/Conf. 25/131 add. 1; U.N. Consular Conf., Vol. 2, P. 191.

لقد ترك مؤتمر ڤيينا لكل دولة الحق في اعتماد الطريقة التي تراها مناسبة في هذا المجال. وجاءت المادة /48/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لتنص على خضوع اللاجئين للحماية الدولية وليس للحماية الدبلوماسية وتمنع دولهم من التدخل في شؤونهم. وأخذت هذا الاتجاه دول العالم الغربي[1].

ثانياً: حالات التدخل لممارسة الحماية الدبلوماسية

في المبدأ تشمل الحماية الدبلوماسية، التأكد من قيام الدولة المضيفة بمنح مواطني الدولة الموفدة، الحد الأدنى من المعاملة Minimum standard of treatment التي يقرّها لهم القانون الدولي، والتدخل عند تخطي هذا الحد لمساعدة المتضرر والسعي للتعويض عليه وإعادة الحق إلى نصابه[2].

وبرزت نظرية الحد الأدنى للمعاملة في القرن التاسع عشر مع قيام الثورة الصناعية وتوجه الدول الأوروبية نحو آسيا وشمال إفريقيا وفيما بعد نحو أميركا اللاتينية بهدف استثمار أسواقها. ورأت هذه الدول أن الأنظمة السياسية القائمة في هذه الأسواق ترتكز

(1) راجع المادة /24/ من الاتفاقية القنصلية البريطانية – النمساوية تاريخ 1960/6/4 التي تمنح القناصل من الاتصال بمواطنيهم أو الاهتمام بهم متى كانوا لاجئين في الدولة المضيفة لأسباب عرقية أو دينية أو بسبب أفكارهم السياسية أو الوطنية. كذلك راجع البروتوكول المتعلق بحماية اللاجئين الملحق بالاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967 والذي يقر لقناصل دولة اللجوء،حق حماية اللاجئ أثناء وجوده في منطقتهم القنصلية.

(2) تشمل الحماية الدبلوماسية قيام الموظف القنصلي بتقديم كل عون ومساعدة إلى مواطنيه، ما يتطلب تسهيل اتصالهم به واتصاله بهم في كل وقت، حتى أثناء توقيفهم أو سجنهم، ذلك بهدف تزويدهم بما يحتاجون إليه من المعلومات أو المال أو الاستشارة القانونية. وفقاً لما نصّت عليه المادة /36/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية.

على مشيئة الحاكم الذي له حق القضاء على أي شخص ومصادرة أملاكه دون محاكمة، أو سبب مقنع. فكان لا بد لها، للمحافظة على حقوق مواطنيها وتشجيعهم على الاستثمار في هذه الدول، من أن تضع معايير معيّنة تشكّل حداً أدنى من المعاملة التي ينبغي أن تقدم إليهم من قبل الدول التي يستثمرون أموالهم فيها. وقد وافقت هذه الدول على الإلتزام بهذا الحد الأدنى، لحاجتها الماسّة إلى الاستثمارات الأجنبية لدعم اقتصادها.وتقوم النظرية على واجب الدولة المضيفة، التي توافق على دخول مواطني دولة أخرى للإقامة في أراضيها، في توفير حد أدنى من المعاملة العادلة التي يقرّها لهم القانون الدولي وتتعلق بأشخاصهم وأموالهم بصرف النظر عن معاملتها لمواطنيها، فليس لها مثلاً أن تحتجز شخصاً أجنبياً دون محاكمة بحجة أن قوانينها تجيز ذلك أو تساوي بالمعاملة بينه وبين مواطنيها، كما ليس لها أن تصادر أملاكه دون تعويض مناسب حتى لو فعلت ذلك مع مواطنيها. وتترتب على خرق الدولة المضيفة لهذا الحد الأدنى من المعاملة العادلة المطلوبة مسؤولية دولية وإتاحة المجال أمام الدولة التي يحمل صاحب العلاقة جنسيتها للتدخل عبر بعثاتها الدبلوماسية والقنصلية وتقديم الحماية الدبلوماسية له تعويضاً عن الضرر الذي لحق به[1].

---

(1) كما برزت حديثاً نظرية أخرى تعرف بنظرية الحد الوطني للمعاملة The Doctrine of national standard of treatment. وتعتبر أن معاملة الدولة المضيفة للأجنبي على قدم المساواة مع مواطنيها هو أمر كافٍ باعتبار أن الأجنبي الذي ارتضى الإقامة في هذه الدولة قد ارتضى في الوقت عينه الخضوع لقوانينها، خاصة وإن ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان يلزمان كل دولة منح مواطنيها حداً أدنى من المعاملة الإنسانية العادلة. إلاّ أن نجاح هذه النظرية يتوقف على مدى التزام الدول بالمبادئ التي نصّت عليها هاتان الوثيقتان العالميتان ولا يمكن في الوقت الحاضر الأخذ بها في عالم تكثر فيه الدول التي تنتهك حقوق الإنسان.

ويمكن تصنيف الحقوق الدنيا التي يحق للفرد الأجنبي التمتع بها في الدولة المضيفة والتي يؤدي انتهاكها إلى إثارة مسألة الحماية الدبلوماسية، إلى مجموعات ثلاث: الحقوق المتعلقة بالدخول والإقامة والترحيل، والحقوق الشخصية الأخرى، والحقوق المالية.

1 - حقوق الدخول والإقامة والترحيل:

أ - **الدخول والإقامة:** في المبدأ لكل دولة مطلق الحق في أن تقرر رفض أو قبول دخول شخص أجنبي إلى أراضيها، وأن تقرر وقت الدخول وشكله ومدّته ومكان إقامته،وأن تضع قيوداً على تجوّله في أراضيها. وإذا وجدت بين دولتين معاهدة تحد شروط الدخول والإقامة كان بإمكان المبعوث الدبلوماسي والموظف القنصلي، إذا تعلق الأمر بمنطقته القنصلية، التدخل لدى السلطات المختصة لمطالبتها بتطبيق بنود المعاهدة. وتتوسط البعثات الدبلوماسية والقنصلية أحياناً لدى سلطات الدولة المضيفة المختصة بهدف تسهيل حصول أحد مواطنيها على تأشيرة دخول أو إقامة بهدف إنجاز أعماله في هذه الدولة، خاصة إذا كان من المقيمين السابقين في هذه الدولة وله فيها أعمال وأراضي وشركات، كما أن لهذه البعثات الحق في التدخل إذا تأكد لها أن قيود الدخول أو الإقامة أو التنقل قد فرضت على أساس عنصري أو عرقي أو ما شابه ذلك.

ب - **الترحيل والطرد:** للدولة مطلق الحق في ترحيل أو طرد أي أجنبي موجود في أراضيها، إلاّ أن ليس لها التعسّف في ممارسة هذا الحق، فعليها مثلاً منح

الشخص المرحّل فترة زمنية كافية لترتيب أموره وتصفية أعماله باستثناء الحالات التي يتم فيها الترحيل أو الطرد لضرورات الأمن الوطني، وحتى في هذه الحالة ينبغي معاملة المرحَّل أو المطرود معاملة إنسانية وعدم الاعتداء عليه. ويمكن للمبعوث الدبلوماسي، أو الموظف القنصلي في نطاق منطقته القنصلية، أو في حال عدم وجود بعثة دبلوماسية، أن يستوضح سلطات الدولة المضيفة أسباب الطرد أو الترحيل. فإذا تبيّن له أنها تعسّفية أو أن الإجراءات قد تمّت بطريقة غير عادلة، كان له الحق في التدخّل للدفاع عن حقوق مواطنه.

2 - **الحقوق المالية:**

تبرز الحماية الدبلوماسية التي تقدمها البعثات لمواطنيها بهدف الدفاع عن حقوقهم المالية في حقلين: حقل الممتلكات وحقل العقود.

أ - **حقل الممتلكات:** للدولة مطلق الحق في أن تسنَّ قوانين تمنع بموجبها تملك الأجانب للعقارات أو المؤسسات في أراضيها، أو تمنع تملكهم أنواعاً معيّنة منها، كالأراضي الزراعية والمشاريع العامة والاستثمارية والصناعية،غير أنَّ على الدولة في المقابل أن تحافظ على حقوق الأجانب التي سبق لها أن سمحت لهم بتملكها أو الحصول عليها. فإذا تعرّضت ممتلكات أجنبي للتلف نتيجة عمل من أعمال السلطة كهدم بناء أو جزء منه لمنع انتشار حريق، أو إتلاف ممتلكات للحفاظ على الصحة العامة، وتمّت هذه الإجراءات بناء على أمر السلطة القضائية

أو الإدارية المختصة وعلى قدم المساواة مع المواطنين، انتفت كل حاجة للحماية الدبلوماسية. أما إذا وقع التلف بشكل تعسّفي من قبل رجال السلطة أمكن مطالبة الدولة المضيفة بالتعويض. وفي حال وقوعه نتيجة أعمال قام بها الأفراد فإن مسؤولية الدولة المضيفة تترتب عندما تقصِّر في اتخاذ الحيطة اللازمة Due diligence لمنع وقوع هذه الأعمال، إذا كان بوسعها ذلك، أو إذا توقعت حصوله، أو إذا قصَّرت في ملاحقة الفاعلين أو معاقبتهم، أو إذا حالت دون لجوء المتضرِّر إلى محاكمها لتحصيل حقوقه. وفي جميع هذه الحالات تكون مسؤولية الدولة مباشرة تسمح للبعثات الدبلوماسية والقنصلية بالتدخل لحماية مصالح المتضررين من مواطنيها[1].

ب - **حقل العقود:** تمارس الحماية الدبلوماسية كذلك للحفاظ على حقوق مواطني الدولة الموفدة عند إخلال الدولة المضيفة بأحكام العقود الموقعة معها، كعقود استثمار المواد الأولية والتنقيب عن البترول وعقود إنشاء

(1) ثمة سؤال مثير يتعلق بحق الدولة في مصادرة أملاك الأجانب أو تأميمها لغايات المصلحة العامة؟إن بعض الدول الحديثة تؤيد ذلك وترفض دفع أي تعويض باعتبار أن الأجنبي قد استغل ثروات البلاد لفترات طويلة قبل التأميم وحقق أرباحاً تفوق التعويض المطلوب. وتذهب دول أخرى إلى القول بأن عملية التأميم أو المصادرة تشمل أملاك الأجانب والمواطنين دون تمييز، وهذا يعفي الدولة من دفع التعويض. إلاّ أن قواعد القانون الدولي لا تجيز للدولة مصادرة أملاك الأجانب أو تأميمها في سبيل المصلحة العامة دون مراعاة الحد الأدنى للمعاملة العادلة التي يفرض عدم التمييز بين ممتلكات المواطنين وممتلكات الأجانب ودفع تعويض عادل. ولا يشترط أن يكون هذا التعويض مساوياً لسعر الممتلكات الفعلي وقت التأميم أو المصادرة وإنما يشترط أن لا يكون اسمياً أو رمزياً. فإذا أخلت الدولة المضيفة بهذه القواعد حق للموظف الدبلوماسي أو القنصلي التدخل لحماية حقوق المتضرر. راجع الوظيفة القنصلية، مرجع سابق،ص 802 وما يليها.

الطرق والجسور، وتمنّعها من دفع التعويض الملائم مقابل خرقها لهذه الأحكام[1].

3 - الحقوق الشخصية الأخرى:

على البعثة القنصلية حماية الحقوق الشخصية للمواطن، فالقانون الدولي يقرُّ للإنسان بحقوق أساسية، على الدولة المضيفة مراعاتها، ويمكن ذكر حالتين تمسّان هذه الحقوق وتثيران مسألة الحماية الدبلوماسية، وهما حالة حجز الحرية التعسّفي وحالة إنكار العدالة.

أ - **حجز الحرية التعسّفي:** يُعد احتجاز أو توقيف أي شخص دون إعلامه بالأسباب أو دون إتاحة المجال أمامه للدفاع عن نفسه أو التلكؤ في تقديمه للمحاكمة، خرقاً لأبسط قواعد العدالة بقطع النظر عن نصوص القوانين الداخلية التي قد تجيز ذلك. وقد تقوم الشرطة باحتجاز شخص ما بشكل تعسّفي أو بإساءة معاملته أثناء الاحتجاز. وهذه الحالات جميعها تشكّل تجاوزاً للحد الأدنى للمعاملة العادلة التي يجب تقديمها لمواطني الدول الأخرى، ما يوجب تدخل البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدفاع عن

---

(1) ينبغي الإشارة إلى شرط كالفو Clavo Clause الذي ورد في الكثير من العقود التي عقدت بين دول أميركا اللاتينية والعديد من الشركات الأجنبية تطبيقاً لنظرية الفقيه الأرجنتيني كالفو القائلة بتضمين العقود بين الدولة والشركات الأجنبية بنداً يعلن قبول هذه الأخيرة لاختصاص القضاء المحلي للأولى ما يعني تنازلها المسبق عن الحماية الدبلوماسية. إلا أن قرارات المحاكم ولجان التحكيم اعتبرت هذا الشرط باطلاً لأن حق الحماية الدبلوماسية هو حق ممنوح للدولة ولا يحق للأفراد أن يتنازلوا عن حق ليس لهم أصلاً بموجب عقد يتم بينهم وبين الدولة المضيفة وليس للدولة صاحبة الحق في الحماية علاقة به.المرجع السابق.

حقوق المتضررين من مواطنيها. وتحاشياً لعدم معرفة البعثة بالاحتجاز أو التوقيف نصّت المعاهدات القنصلية الثنائية والمادة /36/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية على وجوب إعلام البعثة المختصة دون تأخير باحتجاز أي من مواطنيها إذا هو طلب ذلك، شرط إعلامه بحقه هذا، وعلى حق موظفيها بزيارة المحتجز أو الموقوف للتأكد من عدالة التوقيف ومن مراعاة قواعد العدالة التي تقرّها الأمم الراقية للموقوفين، على أن تمارس هذه الحقوق وفقاً لقوانين الدولة المضيفة ونظمها وشرط أن لا تحد هذه القوانين من هذه الحقوق أو تلغيها .وينبغي على الموظف الدبلوماسي أو القنصلي أخذ الظروف التي تمَّ فيها الاحتجاز بعين الاعتبار، فمعيار الحد الأدنى للمعاملة ليس واحداً في ظروف الحرب والثورات وفي الظروف العادية، وفي الجرائم التي تمس أمن الدولة، كجرم التجسّس أو إثارة الفتن، وفي الجرائم العادية. ففي ظروف الحرب والثورات وفي الجرائم التي تمسُّ أمن الدولة يكفي قيام الدولة المضيفة بإبلاغ البعثة النص القانوني للتجريم وبأنها لن تحرم الموقوف حقه في المحاكمة العادلة والدفاع عن نفسه.

ب - **إنكار العدالة Denial of justice**: يدخل في مفهوم إنكار العدالة امتناع سلطات الدولة المضيفة أو تقصيرها في تقديم الحماية اللازمة للأجنبي في حالة الاعتداء على شخصه أو ماله أو منعه من اللجوء إلى المحاكم المحلية لتحصيل حقوقه من السلطات العامة أو الأفراد أو عدم مراعاتها قواعد العدالة أثناء محاكمته، كالقواعد المتعلقة

بعلانية المحاكمة وتبيان التهمة الموجهة إلى المدعى عليه، ومنحه الوقت الكافي للدفاع عن نفسه والسماح له باستدعاء الشهود والاستعانة بمحام والاتصال بقنصل بلاده الذي له الحق في حضور محاكمته شخصياً أو انتداب من يمثله.

ثالثاً: كيف تُمارس الحماية الدبلوماسية؟

على الموظف الدبلوماسي أو القنصلي قبل مباشرة إجراءات الحماية الدبلوماسية، التأكد من أن الشخص الذي سيتدخل لمصلحته يحمل جنسية الدولة الموفدة، ودراسة مشكلته دراسة دقيقة بهدف التأكد من عدالة قضيته ومن وجود ضرر حقيقي لحق به، ناجم عن إخلال الدولة المضيفة بالحد الأدنى من المعاملة العادلة المطلوبة منها، كما أن عليه التأكد من حسن سلوك وسيرة صاحب العلاقة، كعدم قيامه بنشاط مخالف لمبادئ القانون الدولي، مثل تعاطي تجارة الرقيق أو المخدرات أو ما شابه ذلك، أو كعدم قيامه بخرق حرمة القانون الداخلي للدولة المضيفة عبر مساهمته في حركة ثورية ضد الحكومة الشرعية أو في أعمال الجاسوسية. فالجاسوسية مثلاً تحول دون ممارسة البعثات للحماية الدبلوماسية باعتبار أن لا حقوق للجواسيس في القانون الدولي وبالتالي ترفض الدول المضيفة تدخل البعثات للدفاع عن مواطنيها المدانين بتهمة التجسس[1].

---

(1) مثلا في أول أيار / مايو 1960 أسقط الاتحاد السوفيتي طائرة استطلاع أميركية فوق أراضيه وألقى القبض على طيارها Francis G. Powers واتهمه بالتجسس، ورفضت الحكومة السوفيتية جميع الطلبات التي تقدمت بها السفارة الأميركية في موسكو لمقابلته كما رفضت طلباً مماثلاً وجهه إليها وزير الخارجية الأميركي، وفي 19 آب / أغسطس 1960 صدر الحكم على السيد Powers بالسجن لمدة 10 سنوات كذلك=

كما ينبغي على الموظف القنصلي أو الدبلوماسي قبل تدخله لحماية مواطنيه تقدير انعكاسات الخطوات التي سيتخذها على العلاقات بين بلاده والدولة المضيفة وأخذ الظروف السياسية القائمة بين البلدين بعين الاعتبار[1].وتتدرج إجراءات الحماية الدبلوماسية من المراجعة إلى الاحتجاج إلى الادعاء.

1 - **المراجعة أو تمثيل المتضرر Representations:**

في حال تبيّن للموظف القنصلي أو الدبلوماسي أن ثمّة مسالة ما تلحق ضرراً بمصالح مواطنيه عامة أو بمصالح أحدهم خاصة، قام بلفت نظر سلطات الدولة المضيفة المختصة، إما بمذكرة يوجها إلى هذه السلطات أو بمقابلة شخصية يجريها مع مسؤوليها بهدف عرض الوقائع وتبيان الأضرار والسعي إلى تصحيح الوضع، على أن يتحاشى خلال اتصالاته استعمال العبارات الجافة التي قد تؤدي إلى عكس المبتغى وأحياناً إلى الإساءة إلى العلاقات بين الدولتين[2].

= راجع قضية احتجاز الأميركي Robert Budway في تشيكوسلوفاكيا عام 1961 بتهمة التجسس ورفض تشيكوسلوفاكيا السماح للبعثة الأميركية بمقابلته أو الاتصال به: راجع: Whiteman: «Digest», Vol. 8, 1967, PP. 877 - 879..كذلك راجع قضية مراسل وكالة الأسوشيتد برس William N. Oatis الذي القيَّ القبض عليه في تشيكوسلوفاكيا عام 1951 بتهمة التجسس ولم يسمح للقنصل الأميركي بالاتصال به حتى أثناء محاكمته التي حضرها هذا القنصل عن بعد: Lee: Consular Law, P. 125.

(1) راجع سموحي فوق العادة: «الدبلوماسية الحديثة»، دار اليقظة العربية، 1973 ص 219.

(2) ومثال المسائل التي تمُّس مصالح المواطنين عامة، توقع صدور قانون يمس المصالح التجارية والاقتصادية لمواطنيه كقوانين التأميم، أو توقيع قيام أعمال عنف أو اعتداء على هؤلاء المواطنين أو ممتلكاتهم بسبب مشاعر عدائية تنتشر بين الجماهير بمناسبة أحداث معينة، ومثال ذلك على المسائل الخاصة مصادرة أملاك مواطن ما أو إلقاء القبض عليه بشكل تعسفي أو منعه من العودة إلى الدولة المضيفة. وتشمل المراجعة، حق الاتصال بالقضاة والإطلاع على التحقيقات وحضور المحاكمة. ففي عام 1910 طلب القنصل =

يذكر أن اتصال الموظف القنصلي ينحصر بالسلطات المحلية المختصة في منطقته القنصلية. أما الموظف الدبلوماسي فيتصل عادة بوزارة خارجية الدولة المضيفة، إلاّ أن له أثناء ممارسته المهام القنصلية الحق في الاتصال بالسلطات المختصة الأخرى مباشرة. وإذا لم تقترن مراجعة الموظف القنصلي بنتيجة إيجابية، إما لخروج القضية عن اختصاص السلطات المحلية أو لعدم تجاوبها معه، رفع الموضوع إلى البعثة الدبلوماسية التابع لها لكي تقوم بدورها بالاتصال بالسلطات المركزية. أما في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية فيحق للموظف القنصلي الاتصال مباشرة بهذه السلطات.

2 - **الاحتجاج Protests**:

اذا تبيّن للموظف القنصلي والدبلوماسي ان المراجعة لم تؤدِ إلى نتيجة، وأن سلطات الدولة المضيفة قد تصرّفت بشكل تعسّفي أو بطريقة تتعارض مع مبادئ القانون الدولي ومستلزمات العدالة، تقدم من هذه السلطات، بعد الحصول على موافقة دولته، بمذكرة احتجاج على تصرفاتها يطلب فيها التراجع عنها وإحقاق الحق. ففي حالة احتجاز مواطن دون مبرر مثلاً أو إساءة معاملته أثناء الاحتجاز وفشل المراجعة لإطلاق سراحه أو تحسين معاملته

= الأميركي العام في مدينة مكسيكو مقابلة قاض للبحث معه في قضية أميركي موقوف، فرفض القاضي مقابلته بصفته الرسمية ووافق على مقابلته بصفته الشخصية ما دفع الخارجية الأميركية إلى التأكيد أن القانون الدولي والممارسة الدولية يقرّان للقنصل بصفته الرسمية، حق الاتصال بالقضاة للدفاع عن حقوق مواطنيه في قضايا عالقة أمامهم. كذلك أكدت الوزارة نفسها عام 1912 حق الموظف القنصلي في الاتصال بقضاة التحقيق للحصول على معلومات حول القضايا المتعلقة بمواطنيه والتي تكون عالقة أمامهم. راجع الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 805.

ترفع البعثة مذكرة احتجاج إلى الدولة المضيفة تطلب فيها التدخل لتصحيح الوضع ومعاقبة المسؤولين[1].

3 - الادعاء Claims:

إذا لم يؤد الاحتجاج إلى نتيجة محددة،كان للدولة الموفدة أن تتقدم من سلطات الدولة المضيفة بواسطة ممثلها الدبلوماسي، أو القنصلي في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية، بادعاء تطلب منها فيه إعادة الأمور إلى نصابها إذا كان ذلك ممكناً أو دفع تعويض ملائم أو الاثنين معاً. فإذا فشل الادعاء وعجزت الدولة الموفدة عن تحصيل حقوق مواطنيها كان الحل بإتباع الطرق التي يقرّها القانون الدولي، كاللجوء إلى محكمة العدل الدولية[2] أو إلى التحكيم. إلاّ أن على الدولة الموفدة قبل اللجوء إلى إقامة دعوى دولية أن تتأكد من أن صاحب العلاقة قد استنفد جميع طرق المراجعة المتاحة له بموجب القوانين الداخلية للدولة المعتدية. وقد تقوم دولة المواطن المتضرِّر باتخاذ إجراءات انتقامية ضد الدولة المعتدية تهدف إلى

---

(1) أكد وزير الخارجية الأميركي عام 1895 حق الموظف القنصلي في الاحتجاج لدى السلطات الكوبية على إيقاف مواطن أميركي مدة طويلة دون تقديمه للمحاكمة، معتبراً أن هذا الحق يقرّه القانون الدولي والمعاهدات القنصلية وأنه لا يقتصر على البعثات الدبلوماسية Stuart: «Practice», P. 324.

(2) في عام 1954 تقدّمت الولايات المتحدة بدعوى إلى المحكمة الدولية ضد الاتحاد السوفيتي وهنغاريا لمخالفتهما قواعد العدالة وارتكابهما فعلاً دولياً غير قانوني باحتجاز أفراد طاقم طائرة أميركية أرغمت عام 1951 على الهبوط في هنغاريا ومنعهم من الاتصال بالخارج أو اتصال البعثة الأميركية بهم. وقد أفرج عنهم بعد شهر ونصف من محاكمة افتقرت إلى أبسط قواعد العدالة وبعد إلزامهم بدفع مبلغ مالي كبير. راجع:
Whiteman: «Digest», Vol. 7, 1970, PP. 627 - 629.

إلزامها بإحقاق الحق[1]. وقد يهدف إدعاء الدولة، إلى حماية مصالح مواطنيها عامة لا مصالح فرد معين[2].

---

(1) في تشرين الثاني / نوفمبر عام 1949 مثلاً، ألقت هنغاريا القبض على مواطن أميركي اسمه Robert vogeler حرمته من كل إتصال بعائلته أو بالقنصلية الأميركية، كما امتنعت عن إعطاء هذه القنصلية أية معلومات صحيحة عن مكان وجوده ما دفع الولايات المتحدة إلى إقفال القنصليتين المجريتين في نيويورك وكليفلاند ومنع رعاياها من السفر إلى هنغاريا. وقد عادت عن جميع هذه الإجراءات بعد الإفراج عن المحتجز عام 1951. راجع:
Ibid, PP. 629

(2) فقد أكد سايروس فانس Cyrus Vance وزير الخارجية الأميركي في رسالة وجهها إلى رئيس مجلس النواب في الكونغرس الأميركي في 1977/3/4 أن حوالي 1500 أميركي قد احتجزوا في المكسيك بين 1975/7/1 و 1977/1/15، وتعرّض بعضهم للمعاملة السيئة والإهانة الجسدية أحياناً إضافة إلى تلكؤ السلطات المكسيكية في إعلام البعثات الأميركية المختصة بالاحتجاز. ودفعت هذه الأحداث السفارة الأميركية في العاصمة والقنصليات الأميركية في المدن الأخرى إلى مراجعة المسؤولين وتقديم الاحتجاجات إليهم شفهياً وخطياً ولكن دون جدوى، ما اضطر الحكومة الأميركية إلى مناقشة المسألة مع المسؤولين المكسيكيين على أعلى المستويات وقد أدى ذلك إلى نتائج حسنة في العاصمة فقط، بينما استمرَّ الوضع على حاله في الأقاليم. راجع:
A.J.I.L., Vol. 71, 1977, PP. 522 - 523.

الفصل الرابع

رعاية شؤون التركات

أولاً: قضايا التركات والإرث Estates and Succession

مارس القناصل منذ قرون عدة مهام متعدِّدة تتعلق بالتركات وإدارتها. ففي العصور القديمة كان القناصل هم المسؤولين الرئيسيين عن تسلم تركة مواطنهم المتوفي وإدارتها[1]، إلاّ أن التطوّر الذي عرفته نظرية سيادة الدولة على إقليمها أدّى إلى تقليص دور القناصل في هذا المجال من دور المدير الكامل للتركة إلى دور المساهم في الإجراءات التي تتخذها الدولة المضيفة لإدارتها، إلاّ أن هذا التطور السلبي في مدى تدخل القناصل في شؤون التركات قد صاحبه تطور إيجابي بالنسبة إلى الحالات التي يمكنهم التدخل فيها، فبينما

(1) قد يحدث أن يموت مواطن لدولة ما في دولة أخرى أثناء إقامته فيها أو مروره في أراضيها تاركاً وراءه ممتلكات وأموالاً دون وجود وارث له فيها أو ممثل شخصي يرعى مصالحه، كما قد يحدث أن يموت شخص يحمل جنسية الدولة المضيفة أو جنسية دولة ثالثة ويكون ورثته أو الموصى لهم غير موجودين في هذه الدولة ما يعرض مصالحهم للخطر.

اقتصر تدخلهم في الماضي على شؤون التركات التي تنجم عن وفاة أحد مواطنيهم في منطقتهم القنصلية، أصبح بإمكانهم، خاصة في النصف الثاني من القرن العشرين أن يتدخلوا في التركات الموجودة في منطقتهم القنصلية والتي يكون لأحد مواطنيهم مصلحة فيها بصفته وارثاً أو موصى له بقطع النظر عن جنسية المتوفى. وبكلمة أخرى،اتسع نطاق الرابطة القانونية التي تجيز للقنصل التدخل في شؤون التركات والتي كانت مقتصرة على حمل المتوفي جنسية دولة القنصل، لكي تشمل حالة حمل الوارث أو الموصى له لهذه الجنسية[1].

ثانياً: قواعد التدخل في مسائل التركات

1 - **التدخل كحق في القانون الدولي:** إن حق البعثات القنصلية بالتدخل في شؤون التركات لحماية حقوق مواطنيها هو حق ثابت لها يقره القانون الدولي.. فعلى الرغم من أن بعض الآراء في السابق قد أكدت أن لا حق للقناصل بالتدخل لدى محاكم الدولة المضيفة وسلطاتها الأخرى للدفاع عن حقوق مواطنيهم دون وجود نص تعاهدي ودون الالتفات إلى وجود معاملة مماثلة، فإن الغالبية العظمى من الآراء قد أجمعت على أن حق القناصل في التدخل في شؤون التركات للدفاع عن مصالح مواطنيهم الطبيعيين والمعنويين في حالة عدم تمكن الوارث أو الموصى له من الدفاع عن مصالحه بسبب وجوده خارج

(1) راجع المادة /18/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951، والمادة /29/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – البريطانية للعام عينه. راجع:
Lee: «Consular Law», P. 138.

الدولة المضيفة أو بسبب مرضه أو قصوره أو عدم أهليته أو وجوده في السجن وعدم وجود ممثل قانوني له، هو حق ثابت يقرّه القانون الدولي العرفي الذي يتيح للبعثات القنصلية الحد الأدنى من الصلاحيات التي لا تتعارض مع سيادة الدولة المضيفة، كحقها في الحصول على المعلومات المتعلقة بالتركة وحقها في التدخل لدى المحاكم والسلطات المختصة في هذه الدولة والطلب منها إتمام معاملة حصر الإرث وجردة مخلفات المتوفى وتعيين مدير للتركة واتخاذ الأختام وفي الإشراف على إدارة التركة وتصفيتها، والقيام بتعيين ممثلين لأصحاب العلاقة أمام السلطات الإدارية والقضائية، وذلك ريثما يتقدم هؤلاء بأنفسهم للدفاع عن مصالحهم، كما يمكن للبعثة أن تقبل ما تودعها إياه سلطات الدولة المضيفة من أموال لحفظها للورثة. أما المسائل التفصيلية المتعلقة بإدارة التركة وتسديد الديون وتحصيل الحقوق والتصفية وتوزيع الأنصبة، فإنها تدخل في اختصاص السلطات المحلية ولا يمكن للموظفين القنصليين ممارستها إلاّ إذا أجازت لهم ذلك المعاهدات القنصلية أو قوانين الدولة المضيفة ونظمها[1].

2 - **القيام بالمهام بدون وكالة:** يمارس الموظف القنصلي

(1) راجع الفقرة /14/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة الخامسة من مشروعها القنصلي، في: U.N. Consular Conference, Vol. 2 P. 8.. كما أكد وزير الخارجية الأميركي Pickering عام 1799 إن للقناصل حقاً ثابتاً تقرّه الأمم المتمدنة يتيح لهم التدخل لحماية مصالح مواطنيهم في شؤون التركات. واعتبر وزير الخارجية الأميركي Marcy عام 1855 أن مسؤولية القناصل في هذا المجال مسؤولية مقدسة. كما أيدت المحاكم الأميركية في قرارات عدة هذا الحق الثابت.

حقه بالدفاع عن مصالح مواطنيه في شؤون التركات ويمثلهم دون حاجة إلى وكالة خاصة أو تفويض منهم، إذ يفترض وجود الوكالة أو التفويض إلى أن يتقدم أصحاب العلاقة بأنفسهم أو بواسطة ممثليهم للدفاع عن حقوقهم، وبالتالي يعتبر القنصل محامياً دولياً لمواطنيه International attorney [1] له أن يراجع السلطات المختصة وأن يرفع الدعاوى شرط أن لا يتذرّع خلال ذلك أو خلال إدارته للتركة أو تصفيته لها بحصانته القضائية الممنوحة له بالنسبة إلى أعماله الوظيفية[2] باعتبار أنه يمثل خلال ممارسة هذه المهام مصالح خاصة لا مصالح عامة تتعلق بدولته، وبالتالي فإنه يخضع لاختصاص القضاء المحلي كأي مدير خاص للتركة أو منفذ للوصية. ولكن لا يمكن للمحكمة أن تطلب منه إبراز أي مستند يتعلق بمحفوظات البعثة كالمراسلات المتبادلة بينه وبين دولته حول موضوع التركة. أما في الحالات التي يتدخل فيها القنصل للدفاع عن حقوق مواطنيه بشكل محدود كمراجعته القضاء لتعيين مدير للتركة أو لاتخاذ الإجراءات التحفظية، دون أن يصل تدخله إلى حد ممارسة أعمال إدارة التركة بصفته مديراً لها أو منفذاً للوصية فإنه يحتفظ، بحصانته القضائية عن هذه الأعمال التي يمارسها بصفته الرسمية وتدخل في

---

(1) راجع المادة /20/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967 (الفقرة الأولى)، والفقرة /14/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /5/ من مشروعها U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 8.

(2) راجع: الفقرة الرابعة من المادة /10/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفيتية لعام 1964. الفقرة الرابعة من المادة /31/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – الفرنسية لعام 1966. المادة /27/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967.

أساس مهامه الوظيفية المتعلقة بحماية مصالح مواطنيه ورعاياتها[1].

ثالثا: شروط التدخل في شؤون التركات

يخول التعامل الدولي والمعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية للدول، بشكل عام، القناصل العامين والقناصل ونواب القناصل فقط، دون الوكلاء القنصليين، الحق في التدخل للدفاع عن حقوق مواطنيهم في شؤون التركات الموجودة في المنطقة القنصلية في حال عجز هؤلاء المواطنين عن قيامهم بذلك بأنفسهم لأي سبب من الأسباب. ويتم هذا التدخل في حالة أو أكثر من الحالات التالية:

1 - جنسية المتوفي هي الرابط القانوني الذي يجيز للبعثة التدخل: إذا كانت التركة الموجودة في المنطقة القنصلية تعود لمواطن متوفى من مواطني الدولة الموفدة وليس له في الدولة المضيفة ممثل قانوني كمنفذ للوصية أو مدير للتركة أو وريث أو موصى له، قام الموظف القنصلي بالتدخل للمحافظة على التركة والحقوق المرتبطة بها[2]. ويجب على الدولة المضيفة أن تعلم البعثة القنصلية بوفاة أي من مواطنيها بسرعة وتودعها شهادة وفاته وتعلمها بوجود وصيّة له، إذا ما وجدت، وتخبرها

---

(1) راجع محمد الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص 813.

(2) وهذه الحالة نصّت عليها معاهدات قنصلية عدة نذكر منها:المادة /21/ من المعاهدة القنصلية الايطالية - التركية لعام 1919. المادة /29/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - الايطالية لعام 1955.المادة /25/ من المعاهدة القنصلية الايطالية - الصومالية لعام 1960. المادة /10/ من المعاهدة القنصلية السوفيتية - الأميركية لعام 1964. المادة /31/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - الفرنسية لعام 1966. الفقرة الخامسة من المادة /11/ من مشروع فريق هارفارد لعام 1932.

بالإجراءات التي اتخذتها أو ستتخذها للحفاظ على تركته. كذلك يجب على البعثة إذا هي علمت أولاً بالوفاة إعلام سلطات الدولة المضيفة بذلك[1]. وحصول الوفاة خارج أراضي الدولة المضيفة لا يحد من صلاحية البعثة القنصلية بالتدخل ما دامت التركة موجودة في منطقتها القنصلية.

2 - جنسية الورثة أو الموصى لهم هي الرابط القانوني الذي يجيز للبعثة التدخل: إذا كان لأحد مواطني الدولة الموفدة مصلحة في التركة الموجودة في المنطقة القنصلية للبعثة بصفته وارثاً أو موصى له، حق للبعثة القنصلية التدخل للدفاع عن مصالحهم في حال عدم وجوده في أراضي الدولة المضيفة أو قصوره أو عدم أهليته أو وجوده في السجن، شرط عدم وجود ممثل قانوني له، وإلى أن يتم تعيين مثل هذا الممثل أو يتقدم صاحب العلاقة الغائب شخصياً للدفاع عن حقوقه، ذلك بقطع النظر عن جنسية المتوفي ومكان إقامته. ولقد ذهبت بعض الاجتهادات على القول بحق البعثة القنصلية بالتدخل في شؤون التركات إذا ما توافر لديها ما يدعوها إلى الاعتقاد بأن أحداً من مواطنيها الذين لا يمكنهم الدفاع عن مصالحهم لأي سبب من الأسباب، قد يكون وارثاً. وهذا ما يعرف بنظرية الورثة

(1) راجع: الفقرة الأولى من المادة /37/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية. الفقرة الأولى من المادة /31/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - الأميركية لعام 1966. المادة /21/ من المعاهدة اليوغوسلافية - النمساوية لعام 1960. المادة /17/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية.

المزعومين أو المفترضين[1]. إلا أن الاتجاه الغالب يجيز للمحاكم عدم القبول تدخل الموظفين القنصليين إذا ما تبيّن لها أن الوارث المفترض لا حق له في الواقع في الإرث. يذكر أن كثيرا من الدول تجيز للموظف القنصلي التدخل في شؤون التركات في الحالتين المذكورتين، أي عند توافر إحدى الرابطتين القانونيتين، فيكون له الحق في التدخل بناء لكون المتوفى يحمل جنسية الدولة الموفدة إذا توافرت شروط هذا التدخل، كما له الحق في التدخل لكون أحد الورثة يحمل جنسية الدولة الموفدة بقطع النظر عن جنسية المتوفى، إذا توافرت شروط هذا التدخل كذلك[2].

3 - وفاة أحد مواطني الدولة الموفدة أثناء مروره أو وجوده العرضي في الدولة المضيفة: ففي هذه الحالة تقوم السلطات المختصة في هذه الدولة بإعلام البعثة القنصلية المختصة بالوفاة وتدعوها لتسلم منقولات المتوفى وحفظها تمهيداً لنقلها إلى ذويه مع مراعاة أحكام القوانين الداخلية المعمول بها في هذا المجال[3].

---

(1) ففي دعوى Beiter ضد القنصل الروسي العام 1874 أقرّت محكمة التمييز الفرنسية أنه لا يجب على القنصل عند التدخل في شؤون التركة إثبات وجود ورثة أكيدين من مواطنيه لأن تدخله يقصد به حماية حقوق غير مؤكدة. راجع محمد الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص 815.

(2) راجع مثلاً المادتين 23 و 25 من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام 1948، والمادة /38/ المعطوفة على المادة /29/ من المعاهدة القنصلية التشيكية - الفرنسية لعام 1969.

(3) راجع: الفقرة الخامسة من المادة /23/ من المعاهدة القنصلية الايطالية - البريطانية لعام 1954. المادة /25/ من المعاهدة القنصلية السوفيتية - النمساوية لعام 1959. الفقرة الخامسة من المادة /38/ من المعاهدة الفرنسية - التشيكية لعام 1969. الفقرة الرابعة من المادة /35/ من المعاهدة الفرنسية - السوفيتية لعام 1966. المادة /18/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967. لتفاصيل تلك الحالات راجع: الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 812 وما يليها.

رابعاً: أنواع المعاهدات القنصلية المتعلقة بشؤون التركات

ثمة ست أنواع من المعاهدات القنصلية هي[1]:

1 - المعاهدات التي تتيح للقناصل التدخل مباشرة لإدارة تركة المتوفى من مواطنيه دون الالتفات إلى رغبات الورثة[2].

2 - المعاهدات التي تجيز تسليم منقولات التركة للقناصل وإخضاع غير المنقول لاختصاص الدولة المضيفة[3].

3 - المعاهدات التي تجيز تسليم المنقولات من التركة إلى الدولة الموفدة في حال عدم وجود وارث وإخضاع بقية التركة للقوانين المحلية للدولة المضيفة[4].

4 - المعاهدات التي تجيز للقناصل إدارة التركات إذا لم يتخذ الورثة خطوات لتعيين من يمثلهم في هذا المجال[5].

5 - المعاهدات التي تجيز للقناصل التدخل في شؤون التركات

---

(1) راجع: - Lee: «Consular Law», PP. 141 – 149.

(2) كالمعاهدة السوفيتية – الألمانية 1925، والسوفيتية – التشيكية لعام 1935.

(3) كالمعاهدة السوفيتية – التشيكية لعام 1935، وغالبية المعاهدات المعقودة بين الدول الاشتراكية السابقة.المرجع السابق.

(4) راجع المادة /20/ من المعاهدة القنصلية السوفيتية – الصينية لعام 1959. المرجع السابق.

(5) راجع: المادتين 29 و 30 من المعاهدة القنصلية البريطانية – الفرنسية لعام 1951 .المادة /22/ من المعاهدة القنصلية البريطانية – السوفيتية لعام 1953. المعاهدة بين الولايات المتحدة وكوستاريكا لعام 1948. المرجع السابق.

في الحدود التي تجيزها القوانين المحلية[1].

6 - المعاهدات التي تجيز للقناصل حق الرقابة والإشراف على التركات وتترك حق إدارتها للسلطات المحلية[2].

خامساً: إجراءات التدخل في حالات الوفاة وتحرير التركات

قد يرغب أهل المواطن المتوفى في المنطقة القنصلية وورثته في نقل جثمانه إلى وطنه. وهذا يستدعي بالطبع تدخلاً من الموظف القنصلي لترتيب هذا النقل، كما تستدعي صيانة حقوق الورثة قيام هذا الموظف بإجراءات معيّنة.

1 - إجراءات نقل الجثمان:

عند وفاة أحد مواطني الدولة الموفدة في منطقة قنصلية ما لأي سبب من الأسباب يقوم أقارب المتوفى، في حال وجودهم، بإعلام البعثة القنصلية بهذه الوفاة، كما تقوم بذلك سلطات الدولة المضيفة. ويتم إيداع البعثة شهادة وفاة تصدرها السلطات المحلية يذكر فيها اسم المتوفى وجنسيته ومكان حصول الوفاة وزمانها وأسبابها. وترفق عادة بتقرير من الطبيب الشرعي يثبت أسبابها، وبإذن بالدفن. وإذا نجمت الوفاة عن حادث يرفق بها تقرير الشرطة. ويحق للبعثة، عند شكها في حدوث الوفاة عن فعل جنائي، أن تطلب

---

(1) راجع: المادة /24/ من المعاهدة القنصلية الألمانية – الأميركية لعام 1923. المادة /31/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – الفرنسية لعام 1966. المادة /26/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – الفنلندية لعام 1934. المرجع السابق.

(2) كالمادة /18/ من المعاهدة القنصلية البريطانية – الأميركية لعام 1951 وبعض المعاهدات القنصلية الحديثة الأخرى. المرجع السابق.

تشريح الجثة، وتتابع التحقيق، وتحيط البعثة الدبلوماسية التابعة لها ووزارة خارجيتها بالموضوع وبنتائج التحقيق. ويقوم الموظف القنصلي بالمشاركة في مأتم المتوفى وفي حضور إجراءات الدفن أو يكلف من ينوب عنه، ثم ينظم وثيقة وفاة يودعها السلطات المختصة في بلاده بواسطة وزارة خارجيته.

وقد يرغب أهل المتوفى أو ورثته، سواء وجدوا في الدولة المضيفة أم لا، بنقل جثمانه إلى وطنه الأم، ففي هذه الحالة تفرض الأنظمة الصحية والجمركية المحلية والعالمية اتخاذ إجراءات خاصة أهمها[1]:

أ - تحنيط الجثمان وإعداده بطريقة تحول دون تحلله.

ب - وضعه في صندوق من الصفيح يرش داخله بدواء معقم ويتم لحامه أمام الموظف القنصلي المختص كي يتأكد من أن الصندوق لا يحتوي سوى جثمان المتوفى وأن هذا الجثمان هو جثمانه لا جثمان شخص آخر[2]، ثم يوضع صندوق الصفيح في صندوق خشبي يتم إغلاقه بإحكام ويلف بشريط ويختم بالشمع الأحمر بخاتم البعثة القنصلية. وعدم وجود هذا الختم قد يؤدي إلى فتح الصندوق من قبل السلطات الجمركية في الدولة المرسل إليها، فور وصول الجثمان إلى أراضيها، للتأكد من عدم استعماله للتهريب.

---

(1) راجع علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 386.

(2) كذلك: حدث أن أرسل قنصل دولة شرقية في لبنان إلى دولته جثمان شخص آخر غير جثمان مواطنه المتوفى. راجع داوود رامز: القنصل، بغداد، 1964، ص 86.

ت - تنظم البعثة محضراً بنقل الجثمان يذكر فيه اسم المتوفى وجنسيته وسنّه وأسباب الوفاة ومكانها وزمانها، ويشار فيه إلى أن الجثمان قد تم إعداده وفقاً للأنظمة الصحية الدولية، وأن سبب الوفاة ليس مرضاً معدياً كالكوليرا مثلا [1]. وأن الصندوق قد تمَّ إقفاله أمام القنصل وختم بخاتم البعثة وأنه لا يحتوي سوى جثمان المتوفى. ويرفق بالمحضر نسخة من شهادة الوفاة والإذن بالدفن إضافة إلى بوليصة الشحن بالسفينة أو الطائرة. ولا يستوفى عادة عن هذه المعاملات أي رسم قنصلي. وقد ينقل بدلاً من الجثمان رماده بعد حرقه إذا رغب في ذلك أهل المتوفى أو إذا أوصى المتوفى به وكانت أنظمة الدولة المضيفة تجيز ذلك. وتنظم البعثة القنصلية في هذه الحالة محضراً يبيّن اسم المتوفى ومكان وزمان وفاته وأسبابها وتاريخ حرق الجثمان وأن الرماد هو رماد المتوفى. ويوضع الرماد في طرد يتم إقفاله وختمه بخاتم البعثة ترفق به شهادة الوفاة والمحضر وبوليصة التأمين.

2 - إجراءات التدخل في شؤون التركات:

إن مدى حق القنصل في التدخل في شؤون التركات للدفاع عن مصالح مواطنيه متى توافرت له شروط هذا التدخل يحددها القانون الدولي العام والمعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية لكل من الدولتين الموفدة والمضيفة. وعلى الموظف القنصلي عند مباشرة مهامه معرفة صلاحياته في هذا المجال بالإطلاع على التعليمات

(1) إذا كان سبب الوفاة مرضاً يهدد بانتشار وباء وجب على الموظف القنصلي أن يرفض نقل الجثمان إلى دولته.

القنصلية للدولة الموفدة وقوانينها الداخلية ومدى إمكان تطبيق الصلاحيات المخولة له في ضوء ما تنص عليه قوانين الدولة المضيفة ونظمها وأحكام المعاهدة القنصلية المعقودة بين الدولتين في حالة وجودها. وإذا تضمّنت هذه المعاهدة شرط الدولة الأكثر رعاية وجب الرجوع إلى أحكام المعاهدات الأخرى في الدولة المضيفة للاستفادة من أحكامها. أما في حال عدم وجود معاهدة أو عدم وجود نص فيها أو في القانون الداخلي للدولة المضيفة يجيز تدخل القناصل في شؤون التركات، فلهم اعتماد ما يقره القانون الدولي العرفي واتفاقية ڤيينا القنصلية من اختصاصات تشكّل الحد الأدنى اللازم لحماية مصالح مواطنيهم والدفاع عنها بشكل يتلاءم مع سيادة الدولة المضيفة.

بناءً عليه يمكن القول أن إجراءات تدخل القناصل في شؤون التركات قد تتسع لتشمل حق الإدارة الكاملة للتركة أو تضيق لتقتصر على حق الإدارة الجزئية لها أو على حق الإشراف على هذه الإدارة التي يتولاها شخص تختاره السلطات المختصة في الدولة المضيفة. ويمكن إيجاز خطوات تصفية التركة التي يقوم بها القناصل كلياً أو جزئياً، بأنفسهم أو بواسطة من ينتدبونه، أو التي يساهمون فيها عن طريق الإشراف على الأعمال التي تقوم بها السلطات المختصة في الدولة المضيفة بما يلي:

أ - الإجراءات التحفظية والجردة: فور معرفة الموظف القنصلي بالوفاة يقوم بحضور مندوب عن السلطات المختصة في الدولة المضيفة، أو بالعكس، بتسلم المنقولات الثمينة والأموال النقدية والحاجات الشخصية العائدة للمتوفى ويودعها في مكان أمين كصندوق البعثة مثلاً، ويضع الأختام على ممتلكاته، وينظم محضراً بالموجودات

جميعها يوقعه ومندوب السلطات المحلية، ويعمل على تعيين حافظ للتركة أو مدير لها ويبلغ الورثة بافتتاح التركة ويعلمهم بموجوداتها التقديرية، ثم يضع قوائم الجردة الكاملة ويحدد موجودات التركة من عقارات ومنقولات وأموال نقدية وأسهم وحسابات في المصارف...[1].

ب - إدارة التركة[2]: وهي تشمل بيع المنقولات التي قد تتعرض للتلف والمنقولات التي تزيد كلفة تخزينها عن قيمتها الفعلية. ويتم البيع عادة بالمزاد العلني. وتشمل أيضاً تحصيل الديون المستحقة وتحرير التركة من الديون المتوجبة عليها بما فيها كلفة المستشفيات وأجرة الدفن أو نقل الجثمان. ويمكن بيع بعض الموجودات لتسديد هذه الديون. وتشمل كذلك إدارة الأملاك وصيانتها وإدارة الحسابات في المصارف ودفع الضرائب المستحقة لخزينة الدولة وتسلم المستحقات من شركات التأمين

---

(1) تخول الفقرة (2 - أ) من المادة /10/ من المعاهدة الأميركية - السوفيتية لعام 1964 القناصل القيام بإجراءات الحجز التحفظي على ممتلكات المتوفي الذي لا وارث ولا ممثل شرعياً له في المنطقة القنصلية. كما تخول الفقرة (1 - أ) من المادة /22/ من المعاهدة اليوغوسلافية - النسماوية لعام 1960 القناصل المشاركة في اتخاذ الإجراءات التحفظية ووضع الجردة وتوقيعها.

(2) تمنع القوانين الأميركية تعيين القناصل الأميركيين مديرين للتركات إلاّ إذا ورد نص صريح بذلك في معاهدة ما. إلاّ أن لهم حق القيام بمهمة الحافظ المؤقت Provisional Co-servator راجع: .22 U.S. Code, Sect. 1175، بينما يسمح القانون الفنزويلي للقناصل بتولي هذه المهمة راجع: محمد طلعت الغنيمي، مرجع سابق، ص 817. كذلك تتيح الفقرة (2 - ب) من المادة /10/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفيتية لعام 1964 للقناصل حق الإدارة على أن يتم تعيين مدير آخر. أما الفقرة الأولى (ب وج) من المادة /22/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام 1960 فتخول القناصل مشاركة السلطات المحلية المختصة في جميع أعمال الإدارة.

والضمان الاجتماعي.

ت - حصر الإرث وتصفية التركة وقسمتها ونقلها إلى الورثة: وتشمل تحديد الورثة وتعيين الموجودات الصافية للتركة وقسمتها إلى أنصبة وتوزيعها على الورثة. ويمكن أن تسلم للبعثة القنصلية الحصص المنقولة والأموال التي لم يتسلمها أصحابها بسبب غيابهم، ذلك بعد استيفاء رسومها. كما يمكن أن تسلم إليها كامل منقولات التركة وأموالها في حال عدم وجود ورثة لتقوم بتحويلها بدورها إلى خزينة الدولة الموفدة[1].

---

(1) راجع: الفقرة (3) من المادة /35/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - السوفيتية لعام 1966. الفقرة (3) من المادة /10/ من المعاهدة القنصلية السوفيتية - الأميركية لعام 1964. الفقرة (3) من المادة /31/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - الأميركية لعام 1966. وتشترط المعاهدتان الأخيرتان إبراز البعثة قبل تسلمها حصة وارث ما تفويضاً منه بذلك وعليها إيداع السلطات المختصة في الدولة المضيفة فيما بعد إيصالاً من هذا الوارث يثبت تسلمه هذه الحصة وإلاّ كان عليها إعادة ما تسلمته إلى هذه السلطات.

الفصل الخامس

رعاية مصالح القاصرين وفاقدي الأهلية

وتمثيل الغائبين ومساعدة المعوزين

1 - رعاية مصالح القاصرين وفاقدي الأهلية:

تدخل حماية القاصرين وفاقدي الأهلية كالمجانين والمعتوهين والسفهاء، في صلب مهمة القناصل المتعلقة برعاية مصالح مواطنيهم التي يقرّها القانون الدولي. وتبرز أهمية دور القناصل في هذا المجال عندما يحتاج هؤلاء لإقامة نظام ولاية أو وصاية عليهم Tutelle et Curatelle, Guardianship and Trusteeship.

يحدد القانون الشخصي للقاصر أو ناقص الأهلية قواعد نظام الولاية أو الوصايا فيبيّن كيفية تعيين الولي أو الوصي وصلاحياته ووظائفه والسلطة التي لها حق الإشراف على مهامه وكيفية هذا الإشراف، وتقوم السلطات القضائية المختصة في كل دولة بتعيين الأولياء والأوصياء على مواطنيها الذين يحتاجون إلى ذلك. إلاّ أنه

قد يحدث أن يكون قاصر أو ناقص أهلية مقيماً في دولة أجنبية وتستدعي حالته إخضاعه للولاية أو للوصاية، ففي هذه الحالة تقوم البعثة القنصلية التي يقيم في منطقتها بالعمل على تعيين ولي أو وصي أو بالسعي لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة للقيام بذلك، ذلك في الحدود التي تجيزها القوانين المحلية للدولة المضيفة وتعليمات الدولة الموفدة ونظمها وأحكام المعاهدات والاتفاقيات المعمول بها بين الدولتين.وتحدد الاتفاقيات الدولية والمعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية، مدى صلاحيات الموظفين القنصليين في مجال حماية القاصرين وناقصي الأهلية، وتتخذ هذه الحماية أحد الأوجه الآتية[1]:

أ - تجيز بعض الاتفاقيات والمعاهدات والقوانين الداخلية إمكان قيام الموظف القنصلي بتعيين الولي أو الوصي بنفسه، فاتفاقية لاهاي الدولية الصادرة بتاريخ 1902/6/12 لتنظيم الوصاية على القاصرين Convention Internationale pour Régler la tutelle des mineurs تتيح في مادتها الثانية للموظفين القنصليين والدبلوماسيين تعيين الأولياء والأوصياء على مواطنيهم المقيمين في منطقتهم القنصلية من القاصرين وفاقدي الأهلية، الذين تعذّر على سلطات الدولة الموفدة المختصة تعيينهم بسبب وجود محتاجي الوصاية أو الولاية في الخارج، هذا إذا سمحت قوانين الدولة الموفدة لهؤلاء الموظفين القيام بهذا الدور ولم تعارض ذلك قوانين الدولة المضيفة. وتطبق في إجراءات التعيين القواعد التي ينص عليها قانون الدولة الموفدة. وتنص المعاهدة عينها في المادة الثالثة على حق

(1) راجع الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 827 وما يليها.

السلطات المختصة في الدولة المضيفة تعيين وصي مؤقت وفقاً لقوانينها إذا تأخر الموظف الدبلوماسي أو القنصلي في القيام بواجبه[1]. ولقد تبنّت معاهدات قنصلية عدة هذه الأحكام وأجازت للموظفين القنصليين تعيين الأولياء والأوصياء وفقاً للقواعد المعمول بها في الدولة الموفدة مع مراعاة قوانين الدولة المضيفة ونظمها. وتوجب بعض المعاهدات قيام الموظف القنصلي بعد تعيينه للولي أو الوصي بإعلام السلطات المختصة في الدولة المضيفة بذلك[2]. وفي جميع الأحوال يحتفظ الموظف القنصلي بحق الإشراف على أعمال الولاية والوصاية ومراقبتها.

ب - تحصر معاهدات قنصلية عدة وكذلك القوانين الداخلية للعديد من الدول حق الموظفين القنصليين في حماية مصالح القاصرين وفاقدي الأهلية من مواطنيهم بقيامهم بمراجعة السلطات المختصة في الدولة المضيفة بهدف تعيين الأولياء والأوصياء من بين أسماء يقترحها هؤلاء الموظفون على هذه السلطات التي عليها الأخذ بها، إلاّ إذا توفّرت لديها أسباب جدّية تحول دون ذلك. وفي هذه الحالة تخولها بعض المعاهدات تعيين من تشاء بينما تلزمها معاهدات أخرى بالعودة إلى البعثة القنصلية

---

(1) حلّت محل هذه الاتفاقية في 1961/10/15 اتفاقية أخرى هي اتفاقية لاهاي لحماية القاصرين Protection des Mineurs التي خلت من أي نص على دور القناصل في هذا المجال لأنها ترتكز على الإقرار بالاختصاص الكامل للدولة المضيفة، إلاّ أن هذا لا يعني إلغاء دور البعثات القنصلية في حماية القاصرين وفاقدي الأهلية لأن المعاهدات القنصلية الثنائية تنص على هذا الدور، والمادة /18/ من الاتفاقية الجديدة تقر باستمرار تطبيق أحكام هذه المعاهدة.

(2) راجع الفقرة الرابعة من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام 1948.

لاقتراح أسماء أخرى. ويبقى للموظفين القنصليين حق الإشراف على أعمال الوصاية والولاية ومراقبتها.

ت - تجمع بعض المعاهدات الحديثة بين الحالتين المذكورتين، فتجيز للموظفين القنصليين تولي شؤون الولاية أو الوصاية بأنفسهم أو بتعيين الأولياء والأوصياء إذا أجازت لهم ذلك قوانين الدولة المضيفة. أما إذا نصّت هذه القوانين على قيام السلطات المختصة في هذه الدولة بتعيين الأولياء أو الأوصياء، فللموظفين القنصليين حق اقتراح أسمائهم والقيام بالإشراف على أعمالهم ومراقبتها بعد تعيينهم.

ث - تجيز معاهدات قنصلية عدة للموظفين القنصليين في حال تبينهم أن أموال مواطن قاصر أو فاقد أهلية من مواطنيهم قد تركت دون إدارة وإن الحاجة تستدعي تعيين مدير لها بسرعة القيام بتعيين هذا المدير بأنفسهم أو مراجعة السلطات المختصة لتعيين هذا المدير مع مراعاة الأنظمة المعمول بها في الدولة المضيفة.

ج - أما في حال عدم وجود معاهدة قنصلية بين الدولة المضيفة والدولة الموفدة، أو في حال وجود معاهدة لا تتضمن أحكاماً في هذا الشأن، فالقانون الدولي العرفي يقر للموظفين القنصليين بحق التدخل لحماية مصالح القاصرين وناقصي الأهلية من مواطنيهم[1] وفي حدود ما تقره قوانين الدولة المضيفة على أن يكون لهم على

(1) واستناداً إلى قواعد القانون الدولي الذي يجعل من القنصل حامياً لمصالح مواطنيه أقرّت إحدى المحاكم الفرنسية عام 1914 بحق القنصل البريطاني في طلب الحجر على مواطن إنكليزي عمره 92 سنة وتعيين مديرا لشخصه وأمواله.

الأقل الحق في التوجّه إلى السلطات المختصة فيها باقتراح لتعيين شخص ما ولياً أو وصياً على القاصر أو ناقص الأهلية والحق في الإشراف على أعمال هذا الشخص، باعتبار أن هذا الإجراء يشكّل الحد الأدنى الضروري لحماية مصالح هذا المواطن، وهذا ما أقرّته الفقرة الثامنة من المادة الخامسة من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية[1].

2 - **تمثيل الغائبين والدفاع عن مصالحهم:**

تقر الفقرة التاسعة من المادة الخامسة من اتفاقية ڤيينا القنصلية بحق الموظفين القنصليين تمثيل مواطنيهم الطبيعيين والمعنويين أمام محاكم الدولة المضيفة وسلطاتها الأخرى، في حال عدم تمكّن هؤلاء من القيام في الوقت المناسب بالدفاع عن مصالحهم وحقوقهم بسبب غيابهم أو مرضهم أو وجودهم في السجن، ذلك بهدف اتخاذ الإجراءات المؤقتة لحفظ حقوق أصحاب العلاقة ريثما يتمكنوا من القيام بالدفاع عن هذه الحقوق بأنفسهم، على أن يتم تدخلهم وفقاً لقوانين الدولة المضيفة ونظمها وتعود أهمية هذا النص من الاتفاقية القنصلية إلى رفعه لتعامل درجت عليه دول عدة وبرز في معاهداتها القنصلية، إلى مرتبة القاعدة القانونية الدولية الثابتة.

---

(1) تلزم اتفاقية ڤيينا القنصلية في الفقرة الخامسة من المادة /37/ منها السلطات المختصة في الدولة المضيفة إعلام البعثة القنصلية المختصة دون تأخير بكل حالة يبدو فيها أن الحاجة تدعو لتعيين ولي أو وصي لقاصر أو ناقص الأهلية من مواطني هذه البعثة الموجودة في منطقتها القنصلية. وقد نصّت معاهدات قنصلية عدة كذلك على هذا الإلزام، وذهب بعض هذه المعاهدات إلى إلزام سلطات الدولة المضيفة باستشارة البعثة القنصلية المختصة قبل قيامها بأي إجراء يتعلق بالولاية أو الوصاية على أي مواطن من مواطني هذه البعثة

إن حق القناصل في تمثيل الغائبين من مواطنيهم أمام السلطات القضائية والإدارية المختصة في الدولة المضيفة بأنفسهم أو بواسطة من يكلفون، هو حق عام باعتباره يشمل جميع الحالات التي يحتاج فيها مواطنو الدولة الموفدة إلى من يمثلهم بسبب عجزهم عن الدفاع عن مصالحهم لأي سبب من الأسباب. إلاّ أن هذا الحق ليس مطلقاً بل له حدوداً ثلاثة[1]:

أ - إن ممارسة القنصل مهامه في هذا المجال، كممارسة مهامه الأخرى التي يقوم فيها بتمثيل مصالح خاصة، تخضع لقوانين الدولة المضيفة ونظمها وإجراءاتها القانونية.

ب - إن حق التمثيل يقتصر على السعي لاتخاذ الإجراءات المؤقتة والتحفظية للحفاظ على حقوق أصحاب العلاقة فإذا بدأت الإجراءات القضائية أو الإدارية بحق احد المواطنين الغائبين مثلاً، كان للقنصل أن يتقدم من هذه السلطات بنفسه أو بواسطة محام يعيّنه للدفاع عن حقوق هذا المواطن، وليس له أن يتنازل عن أي حق من هذه الحقوق[2].

---

(1) راجع كذلك الفقرتين 16 و 17 من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /5/ من مشروعها القنصلي: U.N. Consular conference, Vol. 2, P. 8.

(2) لكن هل يمكن القنصل أن يقوم دون توكيل من أصحاب العلاقة الغائبين بإقامة الدعاوى إذا وجد أن مصلحتهم تقضي بذلك؟ الاجتهاد الأميركي يجيز ذلك باعتبار أن القناصل هم بصفتهم الرسمية محامون دوليون لا يحتاجون إلى وكالة خاصة للدفاع عن حقوق مواطنيهم. أما الاجتهاد الفرنسي فيقصر حق القنصل على التقدم من المحكمة باقتراحاته وملاحظاته ويطلب منها تعيين محام لأصحاب العلاقة يباشر عنهم الدعوى. وفي الواقع يبدو أن الاجتهاد الأميركي هو الأقرب إلى مفهوم العدالة لأنه يسهل للقناصل ممارسة مهمتهم الرئيسية بالدفاع عن حقوق مواطنيهم، إلاّ أنهم يخضعون أثناء ممارسة =

ت - يمارس القنصل حق التمثيل لفترة زمنية محدودة تنتهي فور تقدم صاحب العلاقة بنفسه أو بواسطة محام للدفاع عن حقوقه. وفي هذا يختلف هذا الحق عن حق الدفاع عن مصالح القاصرين وفاقدي الأهلية الذي يمارس لفترة زمنية طويلة يقوم القنصل خلالها بممارسة صلاحيات هي أوسع بكثير من الصلاحيات التي يمارسها أثناء توليه الدفاع عن مصالح الغائبين.

3 - مساعدة المعوزين وتسفيرهم:

يقوم الموظفون القنصليون بتقديم المساعدة والعون لمواطنيهم الذين يتعرضون للمصائب والنكبات والحوادث أثناء وجودهم في الخارج، كإصابة بعضهم بالجنون أو تعرّضهم للخطف أو لحوادث السيارات. وعلى هؤلاء الموظفين إيلاء اهتمام خاص للمسنين والمرضى والمجانين والقاصرين من مواطنيهم. وتجيز بعض التعليمات القنصلية للبعثات القيام بمطالبة سلطات الدولة المضيفة، على أساس المعاملة بالمثل، بمنح هؤلاء رعاية خاصة مماثلة للرعاية التي تمنح لأمثالهم في الدولة الموفدة. وقد تستدعي الأوضاع الأمنية عند وقوع ثورة داخلية أو حرب أو ما شابه ذلك تنظيم ترحيل جماعي لمواطني الدولة الموفدة بناء على تعليمات السلطات المختصة في هذه الدولة،. إلا أن المساعدة الأكثر بروزاً بين هذه المساعدة هي مساعدة البعثات القنصلية للمعوزين من مواطنيها التي ترهق الموظفين القنصليين الذين يضطرون أحياناً إلى المساهمة فيها من مالهم الخاص.

= مهمتهم التمثيلية، سواء أقاموا الدعاوى أم تدخلوا في دعاوى سبقت إقامتها، لقوانين الدولة المضيفة واختصاصها القضائي باعتبار أنهم يمثلون مصالح خاصة. وهذا الرأي أخذت به بعض المعاهدات القنصلية ومنها معاهدات عقدتها فرنسا مع دول أخرى.

ويخول العرف والمعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية القناصل مساعدة مواطنيهم الذين يفقدون أموالهم أثناء وجودهم في الخارج كأن يتعرض سائح ما للسرقة أو يضيع كل ما يملك، إلا أن عليهم قبل تقديم المساعدة وترتيب تسفير المعوز إلى الوطن الأم على نفقة الخزينة، أن يتأكدوا من حمله جنسية الدولة الموفدة، وبأنه ليس محتالاً أو مستعطياً وبأن جميع أبواب المساعدة قد سُدّت في وجهه بحيث يتعذر عليه الحصول على أية مساعدة من الدولة المضيفة أو من المؤسسات الخيرية أو من الأصدقاء والأقارب.

وتقوم البعثة بعد التأكد من كل ذلك بترتيب سفره إلى الوطن بأقصر الطرق وأرخصها على أن تدفع نفقات السفر إلى شركة النقل مباشرة إذ لا يمكن تسليم المعوز المال لشراء تذكرة سفره خوفاً من استعماله لغير الغاية المخصص لها، إلاّ أنه من الممكن تسليمه مبلغاً بسيطاً يؤمن حاجاته الماسّة أثناء السفر. ويوقع المعوز إيصالاً بالمبالغ المدفوعة وتعهداً بتسديدها فور وصوله إلى الوطن. وتشترط دول عدة أخذ موافقة وزارة خارجية الدولة الموفدة قبل تسفير أي معوز على نفقة البعثة.

الفصل السادس

الوظائف القضائية ووظائف كتابة العدل

القسم الأول

الوظائف القضائية

بعدما اندثرت أنظمة الامتيازات Capitulations التي تميّزت، بالصلاحيات القضائية الواسعة التي تولاها القناصل، انحصرت وظائفهم القضائية في مجالات محدَّدة، ومنها الفصل في نزاعات البحارة وإصدار القرارات الرجائية المتعلقة بالإرث والأحوال الشخصية وغيرها.

أولاً: تبليغ الأوراق القضائية وغير القضائية

Service of judicial and extra - judicial documents

يقوم الموظفون القنصليون بإبلاغ الأوراق القضائية وغير

القضائية كأوراق الدعاوى ومذكرات الحضور والجلب ومحاضر مخالفات السير والإنذارات والإخطارات، وغير ذلك من الأوراق التي تطلب دولهم منهم الاهتمام بتبليغها إلى أشخاص مقيمين في منطقتهم القنصلية. وهم يقومون بهذه المهمة وفقاً لأحكام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ووفقاً للقواعد المعمول بها في الدولة المضيفة. وتحدد الاتفاقية الدولية لأصول المحاكمات المدنية التي عقدت في لاهاي بتاريخ 1054/3/1 [1]، القواعد المتعلقة بإبلاغ الوثائق القضائية وغير القضائية ودور البعثات الدبلوماسية والقنصلية في ذلك، وهي تنص على وسيلة رئيسية للتبليغ ووسائل بديلة يمكن إتباعها عند توافر شروط معيّنة.

1 - طريقة التبليغ الرئيسية:

يتم تبليغ الوثائق في القضايا المدنية والتجارية[2] بناء على طلب منظم باللغة الرسمية للدولة المضيفة، يوجهه قنصل الدولة يطلب فيه التبليغ إلى المرجع المختص في الدولة المضيفة. ويتضمن الطلب اسم السلطة التي صدرت عنها الوثائق، وأسماء الأطراف وصفاتهم وعنوان المرسل إليه ونوع الوثائق المطلوب تبليغها، ويرفق بالطلب نسختان من الأوراق الواجب تبليغها، منظمة بلغة الدولة المضيفة أو مرفقة بترجمة إلى هذه اللغة.

---

(1) حلت هذه الاتفاقية محل اتفاقية لاهاي لأصول المحاكمات المدنية التي عقدت في 1905/7/17، التي حلت بدورها محل اتفاقية لاهاي لعام 1896. وعقدت في لاهاي اتفاقيتان جديدتان للحلول محل اتفاقية عام 1954، تتعلق الأولى بتبليغ الأوراق القضائية وغير القضائية. وقد عرضت للتوقيع في 1965/11/15، وتتعلق الثانية بالإنابات القضائية وقد عرضت للتوقيع في 1970/6/10.

(2) وتتبع الطرق عينها في تبليغ الأوراق الجزائية إذا وجد اتفاق بين الدولتين أو إذا لم تعارض ذلك قوانين الدولة التي يطلب منها التبليغ.

يجري التبليغ بواسطة السلطة المختصة في الدولة المضيفة، وفقاً لقوانين هذه الدولة. ويتم إثباته بإيصال موقّع من المرسل إليه أو بإفادة من السلطة المختصة بأن التبليغ قد تمَّ بتسليم الأوراق إليه. ويودع الإيصال أو الإفادة لدى البعثة مع نسخة الوثيقة التي تمَّ تبليغها. ولا يحق للدولة المضيفة رفض تنفيذ التبليغ إلا إذا اعتبرته ماسّاً بسيادتها أو أمنها أو نظامها العام. وتسوّى بالطرق الدبلوماسية جميع الصعوبات التي قد تنجم عن طلب التبليغ.

ويحق لأي دولة متعاقدة أن تطلب من الدول المتعاقدة الأخرى، أن يتم التبليغ بالوسائل الدبلوماسية، أي بحصر تقديم طلبات التبليغ بالبعثات الدبلوماسية دون القنصلية.

2 - الطرق البديلة للتبليغ:

يمكن عند وجود اتفاق بين دولتين أو عند عدم معارضة قوانين الدولة المضيفة، أن يتم التبليغ بطريقة من الطرق الآتية:

أ - بقيام أصحاب العلاقة بإجراء التبليغات مباشرة بواسطة المباشرين أو الموظفين المختصين في بلد المقصد.

ب - بالاتصال المباشر بين السلطات المختصة في كلتا الدولتين، كأن تتم إجراءات التبليغ مباشرة بين الدوائر القضائية المتماثلة أو بواسطة محاكم الدرجة الأولى التي يقيم في منطقتها المطلوب تبليغه. ويتم التبليغ عادة وفقاً لقوانين الدولة التي يطلب منها إجراؤه، إلا إذا رغبت الدولة طالبة التبليغ في إجرائه على وجه معيّن، بشرط أن لا يتعارض مع النظام العام للدولة التي يطلب منها التبليغ.

ت - بإرسال الوثائق إلى أصحاب العلاقة الموجودين في الخارج مباشرة بواسطة البريد.

ث - بإجراء التبليغات عبر الوكلاء الدبلوماسيين أو القنصليين للدولة الراغبة في التبليغ. ولا يمكن للدولة المضيفة أن ترفض هذا الشكل من التبليغ إذا تعلق بتبليغ وثيقة، دون إكراه، إلى أحد مواطني الدولة صاحبة الطلب. وتقوم البعثات باستدعاء مواطنيها لتبليغها الأوراق القضائية كتاريخ جلسة محاكمة أو نص حكم صادر بحقهم أو إنذار موجه إليهم، ويقوم أصحاب العلاقة بالتوقيع على المستند أمام القنصل إشارة لتبلغهم إياه أو يرفضون ذلك فيشير القنصل إلى ذلك في كتابه الجوابي. وغالباً ما تنص الاتفاقات القضائية على مهمة هذه البعثات.

ثانياً: الإنابات القضائية وبعض المهام الأخرى

للبعثات القنصلية أحياناً دور في تنفيذ الانابات القضائية الخارجية، كما تقوم بمهام قضائية أخرى تتعلق باسترداد المجرمين وبالتوفيق أو التحكيم بين مواطنيها المتنازعين.

1 - الإنابات القضائية:

الإنابة القضائية طلب توجهه سلطة قضائية إلى سلطة قضائية أخرى بهدف اتخاذ تدبير من تدابير التحقيق القضائي كالاستماع إلى الشهود أو إجراء تحقيق أو تفتيش منزلي،وقد تكون السلطة القضائية المنابة سلطة أجنبية إذا تعلق الأمر باستقصاء البيّنة في بلاد أجنبية. وفي هذه الحالة يتم الاستقصاء وفقاً للقانون المحلي الأجنبي، إلا أنه يبقى صحيحاً إذا ما جرى وفقاً لقانون الدولة التي

صدرت الإنابة عنها.

والانابات الخارجية نوعان: الإنابات الموجهة إلى السلطات الأجنبية والإنابات الموجهة إلى البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدولة المصدرة للإنابة.

أ - الإنابات القضائية الموجهة إلى السلطات الأجنبية:

بموجب المادة الثامنة من اتفاقية لاهاي لعام 1954 المتعلقة بأصول المحاكمات المدنية يحق للسلطة القضائية في أية دولة متعاقدة وفي القضايا المدنية والتجارية[1] أن تتوجه وفقاً لأحكام تشريعها إلى السلطة المختصة في إحدى الدول المتعاقدة الأخرى باستتابة قضائية.وترسل الإنابة القضائية من وزارة العدل إلى وزارة الخارجية التي ترسلها بدورها إلى بعثاتها في الخارج، ويحولها قنصل الدولة صاحبة الطلب إلى المرجع الذي تعينه الدولة المقدم عليها. ويتم تحرير الطلب بلغة هذه الدولة الأخيرة أو بلغة تتفق عليها الدولتان، أو ترفق به ترجمة مصدقة له. ويقوم المرجع القضائي بتنفيذ الإنابة وفقاً لإجراءات قانونه المحلي. وله أن يستعمل وسائل الإكراه عينها التي ينص عليها هذا القانون. وليس للدول الأطراف في اتفاقية لاهاي المذكورة أن ترفض تنفيذ الإنابة إلا إذا ثبت لها عدم صحة المستند، أو إذا كان تنفيذ الإنابة يخرج عن صلاحية سلطاتها القضائية. أما إذا كان تنفيذها يعود إلى مرجع قضائي آخر فيها، فعليها إحالتها إليه. ويمكن الامتناع عن تنفيذ الإنابة إذا كان في هذا مسّ بالسيادة أو بالنظام العام للدولة المنابة. أما بالنسبة إلى الدول غير الأطراف في الاتفاقية فإنها غير ملزمة

(1) وتطبق الأحكام عينها على القضايا الجزائية إذا وجد اتفاق بين الدولتين أو إذا لم تمانع في ذلك قوانين الدولة التي وجهت إليها الاستتابة.

بتنفيذ الإنابة إلا في حال وجود اتفاق قضائي يلزمها بذلك. وعدم إلزامية الإنابة يعود إلى مبدأ سيادة الدولة واستقلالها.

وتعيد الدولة المضيفة إلى البعثة القنصلية المستند المثبت لتنفيذ الإنابة أو تعلمها بالأسباب التي حالت دون التنفيذ. وتسوّى بالطرق الدبلوماسية الصعوبات التي قد تنشأ في هذا المجال.ويحق للدول أن تطلب حصر تقديم طلبات الإنابات بالبعثات الدبلوماسية دون القنصلية وهي الطريقة الأكثر إتباعا، كما أن لها أن توقّع اتفاقيات مع دول أخرى تجيز تبادل الإنابات مباشرة بين السلطات القضائية المختصة، وهذا ما فعله لبنان في الاتفاقيات التي عقدها مع العديد من الدول[1].

ب - الإنابات القضائية الموجهة إلى البعثات الدبلوماسية والقنصلية:

تفضل مجموعة دول الـ Common Law [2] وبعض الدول الأخرى أن تقوم بعثاتها بتنفيذ الإنابات القضائية مباشرة نظراً لما يحققه ذلك من سرعة، ولكون هذه البعثات تطبق في تنفيذ الإنابة القانون عينه الذي تطبقه السلطة التي أصدرتها بينما تطبق الدولة المضيفة قوانينها المحلية[3]. ففي بريطانيا مثلًا يقوم القناصل

(1) راجع: المواد من 31 إلى 35 من الاتفاق القضائي بين لبنان وسوريا لعام 1951.المواد من 31 إلى 35 من الاتفاق القضائي بين لبنان والأردن لعام 1954.

(2) وهي الدول التي يرتكز نظامها القانوني على العرف والسابقة القضائية في الدرجة الأولى كالولايات المتحدة وبريطانيا وغيرهما من الدول الانكلوسكسونية.راجع:
Khalil Hussein, Introduction to law,Dar al manhal al lubnani,pp23-24.

(3) راجع الفقرة (19) من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /5/ من مشروعها القنصلي: المادة الرابعة من الاتفاق القضائي بين لبنان وإيطاليا لعام 1972.

البريطانيون بتكليف من المحاكم البريطانية وبعد أخذ موافقة وزير الخارجية[1] بسماع الشهادة وتدوينها. وفي الولايات المتحدة تنيب المحاكم الفدرالية القناصل الأميركيين بأخذ شهادة مواطنين مقيمين في منطقتهم القنصلية بعد أدائهم اليمين القانونية. وفي فرنسا تجيز القوانين وبعض المعاهدات القنصلية التي عقدتها هذه الدولة تكليف بعثاتها إجراء التحقيقات والاستماع إلى الشهود في بعض الحالات.

ويحق للدولة أن تنيب بعثاتها الدبلوماسية والقنصلية بإجراء التحقيقات وأخذ الإفادات والاستماع إلى الشهود، شرط أن لا يتم ذلك قسراً، وذلك في حالتين:

1) إذا ورد نص في معاهداتها المعقودة مع الدول الأخرى يجيز لبعثاتها القيام بهذه المهمة.

2) إذا لم تعارض الدولة المضيفة ذلك. ولكن الدول المضيفة تعارض غالباً قيام البعثات الأجنبية فيها بإجراء تحقيق مع أشخاص يقيمون في أراضيها أو باستدعائهم للاستماع إلى شهاداتهم، خاصة إذا كان هؤلاء من مواطني هذه الدولة، إذ تعتبر ذلك خرقاً لسيادتها وتفضل استنابة محاكمها للقيام بالمطلوب.

2 - مهام أخرى:

يقوم القناصل أحياناً بمهام قضائية أخرى متنوعة كتلك

(1) يجب أخذ هذه الموافقة في حال عدم وجود نص في معاهدة يخول هؤلاء القناصل تنفيذ الإنابة بأنفسهم.

المتعلقة باسترداد المجرمين وبالتوفيق والتحكيم بين مواطنيهم.

أ - استرداد المجرمين Extradition:

الاسترداد عقد تسلم دولة بموجبه شخصاً متهماً أو محكوماً بجرم اقترفه خارج أراضيها إلى دولة أخرى ذات اختصاص في محاكمته ومعاقبته، بناء على طلب من هذه الأخيرة. ويتم تقديم الطلب بواسطة البعثات الدبلوماسية. ويمكن أن يتم تقديمه بواسطة البعثات القنصلية في حالتين: وجود معاهدة بين الدولتين تجيز ذلك، وعدم وجود بعثة دبلوماسية للدولة طالبة الاسترداد في الدولة التي يطلب منها استرداد المجرم.

وتحدد الاتفاقات القضائية الشروط الموضوعية والشكلية لاسترداد المجرمين. وتقوم السلطة القضائية في البلد الطالب للاسترداد بإعداد ملف الاسترداد وترفعه إلى وزير العدل الذي يرسله بدوره إلى وزير الخارجية فيحيله إلى البعثة المختصة في الخارج فتودعه وزارة خارجية الدولة المضيفة مرفقاً بمذكرة منها. ويجب أن يتضمن الملف معلومات وافية عن هوية المطلوب وجنسيته ومذكرة التوقيف أو نص الحكم الصادرين عن السلطة المختصة والمظهرين لنوع الجريمة والمادة التي يعاقب بموجبها.

وتقوم السلطة القضائية في البلد المطلوب منه الاسترداد بدراسة الطلب وتقدير شرعيته وجديته وترفع نتيجة دراستها إلى السلطة الإدارية التي تتخذ القرار بقبول الطلب أو رفضه، فإذا وافقت عليه قامت بإصدار قرار يتخذ عادة شكل مرسوم مبني على اقتراح وزير العدل يحال إلى وزارة الداخلية لتنفيذه.

ب - التوفيق والتحكيم بين مواطني الدولة الموفدة Conciliation and Arbitration:

كثيراً ما يقوم مواطنو الدولة الموفدة بعرض مشاكلهم ونزاعاتهم على قنصل بلادهم فيقوم بالتوسّط وبذل المساعي الحميدة بهدف حلها. ويتوقف نجاحه في ذلك على سعة إطلاعه وقوة شخصيته وحكمته وثقافته القانونية وثقة مواطنيه به. وتذهب بعض الدول إلى حد تخويل قناصلها التحكيم في المنازعات المختلفة التي تعرض عليهم، خاصة في المسائل التجارية.

وبينما يقصر بعضها صلاحية القناصل هذه على النزاعات التي تنشأ بين مواطنيهم يتيح لهم بعضها الآخر الفصل في النزاعات التي يكون أحد طرفيها من المواطنين. وفي جميع الحالات لا يمكن للقناصل القيام بدور الموفِّق أو المكلف بالتحكيم إلا في حالتين: وجود نص في معاهدة يخولهم ذلك، وعدم معارضة قوانين الدولة المضيفة لهذا الدور.

القسم الثاني

وظائف كتابة العدل

أولاً: القواعد العامة لقيام الموظفين القنصليين بأعمال كتابة العدل

نادرا ما تخلو معاهدة قنصلية من نص على المهام القنصلية المتعلقة بأعمال كتابة العدل، وقد نصّت الفقرة السادسة من المادة الخامسة من اتفاقية ڤيينا القنصلية على هذه المهام إلا أنها علقت ممارستها على عدم معارضة قوانين الدولة المضيفة لذلك. وعلى الرغم من ندرة الدول التي تمنع البعثات القنصلية العامة لديها من القيام بمهام كتابة العدل، فإن غالبية الدول تجمع، بصفتها دولاً مضيفة، على قواعد معيّنة تحدد الإطار العام لممارسة هذه المهام، وتترك لقوانين الدولة الموفدة تحديد القواعد الأخرى الإضافية المتعلقة بدقائق الممارسة.

ثانياً: القواعد الدولية العامة لممارسة الموظفين القنصليين أعمال كتابة العدل

ويمكن إيجازها بالأمور التالية[1]:

1 - ما تشمله أعمال كتابة العدل

أ - أعمالاً تنظم بين الأحياء تشمل تنظيم أو تصديق أو حفظ

(1) راجع طلعت الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص 827 - 828.

أو إعطاء تاريخ صحيح للأعمال الآتية: الإقرارات والعقود والوكالات وصور طبق الأصل وترجمة المستندات...

ب - أعمالاً تنتج آثارها بعد الموت كتنظيم الوصايا والتصديق عليها وحفظها...

2 - ما يحدد الإطار القانوني للأعمال القنصلية المتعلقة بكتابة العدل تحدده:

أ - قوانين الدول الموفدة التي تحدد أنواع الأعمال وكيفية إجرائها والشروط الموضوعية والشكلية التي تجب مراعاتها عند تنظيمها بحيث تأتي صحيحة تنتج آثارها القانونية مباشرة في أراضيها دون حاجة إلى إعطائها الصيغة التنفيذية.

ب - قوانين الدولة المضيفة التي تعيّن الأعمال التي يجوز للبعثات القيام بها، وهي تخرج غالباً من صلاحيات البعثات كل ما يتعلق بعقار يقع في أراضيها أو بحق عقاري من هذا النوع، وتحدد الإجراءات الواجب إتباعها لكي تنتج هذه الأعمال آثارها القانونية.

ت - المعاهدات المعقودة بين الدولتين الموفدة والمضيفة والتي قد تكتفي بإيراد نص عام على حق الموظف القنصلي في القيام بأعمال كتابة العدل أو تقوم بتحديد الأسس والقواعد الواجب إتباعها في ممارسة هذه الأعمال.

3 - ما يحدد اختصاص الموظفين القنصليين في ممارسة أعمال كتابة العدل تحدده:

أ - جنسية أصحاب العلاقة: الأصل هو أن يقوم الموظف القنصلي بأعمال كتابة العدل التي يكون جميع أطرافها من مواطنيه، أو التي يكون أحد أطرافها من مواطنيه حتى ولو كان الطرف الآخر من مواطني الدولة المضيفة. إلا أن بعض الدول كالولايات المتحدة تجيز لبعثاتها القنصلية القيام بأعمال كتابة العدل التي يطلبها مواطنو دول أخرى صديقة تربطها بها علاقات دبلوماسية أو قنصلية إذا لم يكن لهذه الدول بعثات في الدولة المضيفة وتعذر إجراء الأعمال أمام سلطات هذه الدولة المختصة.

ب - آثار التصرفات القانونية: يحق للموظف القنصلي القيام بأعمال كتابة العدل بصرف النظر عن جنسية أصحاب العلاقة إذا كانت التصرّفات القانونية تنتج آثارها في الدولة الموفدة. أما إذا تعلقت هذه التصرفات بعقار موجود في الدولة المضيفة أو بحقوق عقارية فيها فإن غالبية الدول تمنع الموظف القنصلي من تنظيم العمل مهما تكن جنسية المتعاقدين.

ت - المنطقة القنصلية: ينحصر اختصاص الموظف القنصلي في القيام بأعمال كتابة العدل في منطقته القنصلية، وله أن يجري هذه الأعمال في داخل البعثة أو خارجها أو على ظهر السفن والطائرات التي تحمل جنسية دولته والموجودة في هذه المنطقة إلا أن ليس له أن ينتقل إلى خارج منطقته القنصلية لإجراء هذه الأعمال، علماً بأنه لا يشترط أن يكون أصحاب العلاقة من المقيمين الدائمين في هذه المنطقة وإنما يكفي أن يكونوا فيها عند تنظيمها.

4 - قيمة أعمال كتابة العدل المنظمة في الدولة المضيفة أمام الكتاب العدل المحليين:

أ - تعتبر وفقاً لقوانين هذه الدولة، صحيحة، لأن هذه الأعمال تنظم أصلاً وفقاً للشكل الذي يحدده قانون مكان تنظيمها. فالوكالة المنظمة وفقاً للقانون الألماني مثلاً صحيحة باعتبار أن الوكالة من العقود الرسمية التي تخضع من حيث الشكل إلى قانون المحل الذي نظمت تحت ظله. إلا أن هذه الأعمال لا تنتج مفاعيلها في الدول الأخرى إلا بعد تصديقها من وزارة خارجية الدولة المنظمة فيها ومن بعثة الدولة التي ستستعمل فيها، أو من بعثة الدولة التي نظمتها، الموجودة في الدولة التي ستستعمل فيها، وأخيراً من وزارة خارجية هذه الدولة الأخيرة.

ب - ليس للموظف القنصلي أن يرفض القيام بأعمال كتابة العدل، أو أن يطلب من أصحاب العلاقة تنظيمها أمام الكتاب العدل المحليين إلا إذا وجد أن العمل يخرج عن اختصاصه، أو في حالات استثنائية كتعذر انتقاله إلى مكان إقامة أصحاب العلاقة أو تعذر انتقالهم إلى البعثة، أو إذا كان أصحاب العلاقة يجهلون اللغة التي تنظم بها البعثة المستندات أو يرغبون في استعمال اللغة المحلية.

ت - إن أعمال كتابة العدل هي أعمال إدارية لا صفة سياسية لها. ولا تشكل هذه الأعمال، إذا تعلقت بمستندات صادرة عن دول أو حكومات غير معترف بها، اعترافاً بهذه الدول والحكومات.

الفصل السابع

قيد الجنسية والأحوال الشخصية

من مهام القناصل تسجيل مواطنيهم المقيمين في منطقتهم القنصلية، كما يسجلون المعاملات الخاصة بالأحوال الشخصية المتعلقة بهم. وهدف عملية التسجيل تمكين الدولة الموفدة من معرفة عدد رعاياها الموجودين في منطقة قنصلية ما، وأماكن وجودهم ونشاطاتهم المختلفة، وما يطرأ على أوضاعهم الشخصية من تغيير، كما أنها تمكّن المواطنين من الحصول على الحماية الدبلوماسية وإنجاز معاملاتهم بسهولة. ولا تقتصر مهمة القناصل بشكل عام على تسجيل أسماء مواطنيها أو تسجيل معاملات أحوالهم الشخصية، فتشمل أيضا إجراء عقود الزواج إذا أجازت ذلك قوانين الدولة الموفدة والدولة المضيفة، أو إذا ورد نص على ذلك في إحدى المعاهدات القنصلية[1].

---

(1) راجع مثلاً: الفقرة (2) من المادة /19/ من المعاهدة اللبنانية – اليونانية لعام 1948. والفقرة (1 – ب) من المادة /31/ من المعاهدة القنصلية النمساوية – اليوغوسلافية لعام 1960. والفقرة (1 – ب) من المادة /13/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967.

كما يعهد للقناصل اتخاذ قرارات ذات طابع إداري أو قضائي تتعلق بإجراء بعض القيود أو بتصحيح أخطاء وردت فيها، أو بإعلان وضع ما كتغيير مذهب أو اكتساب جنسية. ففي لبنان مثلاً أناطت المادة /17/ من قانون 1944/6/10 [1] بالموظف القنصلي اللبناني صلاحيات إدارية يكتسبها بصفته مأمور الأحوال الشخصية، وصلاحيات قضائية يكتسبها بصفته القاضي الرجائي أو الولائي[2].

وقد نصّت غالبية الاتفاقيات والمعاهدات القنصلية الحديثة على هذه الوظائف[3]، وربطت الفقرة السادسة من المادة الخامسة

---

(1) تنص هذه المادة على ما يلي: «للمعتمدين السياسيين والقنصليين صفة مأمور الأحوال الشخصية والكاتب العدل وهم يجرون الوظائف والصلاحيات المخولة لهم بمقتضى هذا القانون. وفيما يختص بالأحوال الشخصية يقوم المعتمدون السياسيون والقنصليون بالوظائف المناطة بحكام الصلح وبالمحكمة البدائية في الأمور التي لها صفة رجائية ليس إلاّ، ولهم أيضاً الحق بإعطاء مذكرات تقسيم الإرث وتحرير التركة والإشراف على إدارة أموال اليتيم وفقاً لنظام إدارة أموال الأيتام وما سوى ذلك. أما فيما يتعلق بوظائف قضاة الشرع التي لها صفة رجائية فيمكن منحها لرئيس البعثة السياسية أو القنصلية أو لأحد موظفيها في مرسوم تعيينهم».

(2) العمل القضائي الرجائي أو الولائي هو العمل المتعلق بإصدار الأوامر وهو أقرب إلى عمل الإدارة ولا يتعلق بنزاع بين الخصوم، كالعمل القضائي، وإنما باتخاذ إجراءات إدارية بناء على طلب شخص ما كالإجراءات التحفظية المتعلقة بوضع الأختام على التركات وكالإجراءات المتعلقة بالأحوال الشخصية مثل تحقيق الوفاة وإثبات الوارثة وعقد الزواج وتصحيح القيود.راجع حول التفريق بين العمل القضائي والعمل الولائي أحمد أبو الوفا: أصول المحاكمات المدنية، ط1، الدار المصرية للطباعة والنشر، بيروت، 1971، ص 697 - 706.

(3) راجع مثلاً: الفقرة /ج/ من المادة /11/ من مشروع هارفارد لعام 1932.المادة /19/ من المعاهدة اللبنانية – اليونانية لعام 1948.الفقرة (1 – ج) من المادة /17/ من المعاهدة القنصلية البريطانية – الأميركية لعام 1951. المادة /31/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960.الفقرة (1 – أ) من المادة /13/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967.

من اتفاقية ڤيينا القنصلية ممارستها بعدم تعارضها مع قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها.

أولاً: وظائف قيد جنسية

تفرض الدول على مواطنيها المقيمين في الخارج تسجيل أنفسهم في بعثاتها التي يقيمون في منطقتها بحيث يتمكن موظفو هذه البعثات من معرفة الأشخاص الذين يحق لهم الحصول على خدماتها. ولا يؤدي إهمال المواطن تسجيل نفسه إلى فقدانه جنسيته أو حرمانه من خدمات البعثة وحمايتها الدبلوماسية، ولكنه قد يخلق له بعض الصعوبات عند حاجته إلى هذه الخدمات، ولهذا تطلبه الدول من مواطنيها الموجودين في الخارج وتؤكد على بعثاتها ضرورة تنبيههم إلى أهميته، خاصة بالنسبة إلى المقيمين الدائمين منهم في منطقة البعثة. وذهبت بعض المعاهدات القنصلية إلى فرضه كشرط مسبق لحصول الأجنبي على ترخيص بالإقامة في الدول المضيفة. وتعتبر بطاقات التسجيل أو شهادات القيد إثباتاً إدارياً أولياً لجنسية صاحب العلاقة[1].

والتسجيل في البعثة مطلوب من مواطنيها المقيمين بشكل دائم في منطقتها بالدرجة الأولى، ومن المقيمين بشكل مؤقت بالدرجة الثانية. ولا يطلب من السياح والزائرين وعابري الترانزيت. إلاّ أنه يُستحسن إعلام البعثة، بوصولهم إلى الدولة المضيفة وبمكان إقامتهم فيها وتاريخ مغادرتهم لها، خاصة إذا كانوا من الموظفين الرسميين المكلفين مهمة رسمية في أراضيها.

وعلى الرغم من أن قوانين بعض الدول تجيز تسجيل مواطني

(1) راجع عاصم جابر، الوظائف القنصلية، مرجع سابق، ص 920 وما يليها.

الدول الأخرى في بعثاتها في حال عدم وجود بعثة دبلوماسية أو قنصلية لدولهم في الدول المضيفة ذلك بهدف منحهم حمايتها الدبلوماسية، فإن القاعدة هي في حصر التسجيل بمواطني الدولة الموفدة المقيمين في المنطقة القنصلية للبعثة، ما يفرض عليها التأكد قبل القيام بتسجيل شخص ما، من أنه يحمل جنسيتها أو أن له الحق في حملها. وفي هذه الحالة الأخيرة تقوم البعثة بالخطوات والإجراءات اللازمة التي تنيطها بها قوانين دولتها بهدف حصول صاحب العلاقة على الجنسية. لذلك فإن كل بحث في إجراءات التسجيل يتطلب أولاً البحث في الأحكام المتعلقة بالجنسية والتي تحدد الفئات التي يمكن تسجيلها.

ثانياً: وظائف الأحوال الشخصية

تسند معظم دول العالم المهام المتعلقة بالأحوال الشخصية إلى بعثاتها القنصلية. ذلك بحكم الواقع الذي يفترض مثل تلك الأعمال. فمن الطبيعي عند مرور مدة من الزمن على وجود الأفراد خارج بلادهم ان تنشأ أوضاعا تحتاج إلى متابعة رسمية بحكم الواقع القانوني الذي أنشأتها.

ومن بين تلك المسائل على سبيل المثال لا الحصر، القضايا المتعلقة بالأحوال الشخصية، كعقود الزواج وما ينشأ عنها. وقضايا الأسرة ومتفرعاتها كالأبناء. وقضايا التركة والوراثة وغيرها.

الفصل الثامن

وظائف جوازات السفر والسمات

من مهام البعثات القنصلية إصدار جوازات سفر وإعطاء سمات الدخول،،إضافة إلى مهام إدارية أخرى كإعطاء الإفادات المختلفة والتصديق عليها.

أولاً: ماهية جوازات السفر

يعتبر جواز السفر[1]، وثيقة تعطيها السلطات الرسمية

(1) ظلَّ استعمال جواز السفر محدوداً حتى الحرب العالمية الأولى. ففي عام 1876 مثلاً كانت روسيا وتركيا الدولتان الأوروبيتان الوحيدتان اللتان تصدران جوازات سفر لرعاياهما. وفي عام 1870 اعتمدت فرنسا هذه الوثائق لفترة محدودة. وفي الولايات المتحدة كان إصدار جوازات السفر للأميركيين نادر الحدوث في أوائل هذا القرن ويقتصر على المسافرين إلى دول لا تسمح بدخول أراضيها إلا لحاملي هذه الجوازات، كما أن صلاحية إصدارها لم تحصر بوزارة الخارجية الأميركية إلا في عام 1856، وقبل ذلك كان يسمح بمنحها لحكام الولايات ورؤساء بلديات المدن الكبرى، وحتى لكتاب العدل. أما اليوم وبعد الحربين العالميتين وما تبعهما من تطورات سياسية وجغرافية واقتصادية ومن توسّع في حركة الهجرة والنقل والسياحة، فإن جميع الدول تفرض رقابة على دخول الأجانب أراضيها =

لرعاياها الراغبين في مغادرة أراضيها، أو العودة إليها إثباتاً لهويتهم إزاء السلطات المختصة باستثناء حالات الإعفاء التي تنص عليها الاتفاقيات الدولية والقوانين الخاصة.عرّفت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأميركية عام 1825 جواز السفر، أثناء نظرها في قضية Urtetique V. D'Arbel بأنه وثيقة موجهة بطبيعتها وموضوعها إلى الدول الأجنبية بهدف تسهيل مرور حاملها بإضافة أسمه إلى جواز الوالد. وعند إضافة أسم مولودة إلى الجواز توضع على إحدى الصفحات الداخلية صورة الطفل ويشار فيها إلى المستند الثبوتي الذي نظمت المعاملة بموجبه.

ثانياً: السمات القنصلية

لكل دولة مطلق الحرية في ممارسة سيادتها على أراضيها ومنع من تشاء من الأجانب من دخولها وفقاً لما تراه مناسباً، فحصول شخص على جواز سفر صالح من دولته لا يعني بالضرورة حقه دخول دولة أخرى، إذ يتوجب عليه الحصول من هذه الدولة على

= وإقامتهم فيها تمارسها بواسطة جوازات السفر والتأشيرات التي تقوم بإصدارها وتجديدها في داخل الدولة عادة سلطات الأمن العام ودوائر الجوازات والهجرة وفي خارجها البعثات الدبلوماسية والقنصلية. وتنص القوانين الوطنية والمعاهدات القنصلية الحديثة، والفقرة الرابعة من المادة الخامسة من اتفاقية ڤيينا القنصلية على هذه الوظيفة القنصلية. وبرزت مؤخراً دعوات إلى إلغاء جوازات السفر وتسهيل تنقل الأشخاص بين الدول نذكر منها توصية المؤتمر الأميركي التاسع الذي عقد في بوغوتا عام 1948 وتوصية الجمعية الاستشارية الأوروبية في دورتها السابعة عام 1955. ووقعت بالفعل اتفاقيات بين دول مجاورة تجيز لمواطنيها التنقل بينها ببطاقة الهوية، بين دول الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك يبقى جواز السفر في الوقت الحاضر الوثيقة الوحيدة الفاعلة نظراً لعدم وجود بديل له. وهذا ما أقره مؤتمر الأمم المتحدة للسفر والسياحة الدوليين الذي عقد في روما بين 21 آب / أغسطس و 3 أيلول / سبتمبر 1963. راجع، الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 877 وما يليها.

سمة دخول إلى أراضيها.

ولم ينتشر استعمال السمات القنصلية ويكتسب الصفة الدولية إلاّ بعد الحرب العلمية الأولى، فقد اقتصر اشتراط الحصول عليها من قبل، على بعض الدول كالدولة العثمانية. ولكن الظروف التي سادت العالم بعد الحرب الأولى، ومنها تدفق الكثيرين على بعض الدول فراراً من الاضطهاد وطلباً للسلامة فرضت على دول عدّة وضع قيود على الهجرة إليها. فقد أصدر الكونغرس الأميركي في 1921/5/19 لأول مرة في تاريخ الولايات المتحدة الأميركية قانوناً عرف بقانون حصص الهجرة Immigration Quota، وقامت دول أخرى باشتراط حصول الأجانب الراغبين في دخول أراضيها على تأشيرات كانت تتشدد كثيراً في منحها.

بيد أن هذا التيار المتشدد الذي انتشر بعد الحرب العالمية الأولى قد اصطدم، بعد الحرب العالمية الثانية، بتيار آخر مضاد دعا إلى تبسيط إجراءات السفر وإلغاء السمات القنصلية أو تبسيطها، فقامت كندا عام 1949 بعقد اتفاقيات على أساس مبدأ المعاملة بالمثل مع كل من بلجيكا واللكسمبورج والسويد والدانمرك وهولندا، هدفت إلى إلغاء التأشيرات أو تسهيل الحصول عليها. ووقعت الدول الاسكندينافية اتفاقية فيما بينها في عام 1952 أتاحت لرعاياها التنقل في أقطارها دون جوازات أو تأشيرات. وفي 1957/12/13 وقعت دول المجموعة الأوروبية اتفاقية باريس التي أجازت لمواطنيها الاستعاضة، في الزيارات التي لا تتجاوز مدتها ثلاثة أشهر، عن الجوازات والتأشيرات بوثائق أخرى وقد ألغيت هذه الإجراءات بعد توقيع معاهدة ماسترخت 1992 وبموجبها فتحت الحدود أمام التنقلات دون جوازات سفر. وتزايد عدد الدول التي تعفي رعايا دول أخرى، تحددها قوانينها واتفاقياتها الدولية، من تأشيرات الدخول

أو من الرسوم التي تستوفى عند منحها شرط المعاملة بالمثل. ولكن هذا التيار الجديد لم يتمكن حتى الآن من إقناع دول العالم بالتخلي عن السمات القنصلية. ولهذا تبقى السمات وسيلة أساسية على الصعيد الدولي تعتمد لتنظيم السفر والتنقل بين الدول[1].

1 - ماهية سمات السفر:

البعثات الدبلوماسية والقنصلية هي التي تصدر عادة السمات[2]. وتصدرها أحياناً في مراكز الحدود الأمنية أو دوائر الجوازات والهجرة[3]. ويشكل منح السمات من قبل البعثات في الخارج وسيلة حماية تستعملها الدولة الموفدة لتحاشي دخول غير المرغوب فيهم إلى أراضيها، كما يشكل وسيلة إثبات للذين يحصلون عليها تجعلهم شبه متيقنين بأنهم لن يتكبدوا متاعب السفر ونفقاته ليصطدموا عند وصولهم إلى الدولة التي يقصدونها بمنع دخولهم إلى أراضيها.

إلا إن الحصول على التأشيرات لا يعني بشكل مطلق أن على الدولة التي منحتها قبول دخول حامليها إلى أراضيها عند وصولهم

(1) المرجع السابق،ص 900 وما يليها.

(2) سمة السفر معاملة تضعها السلطات المختصة في الدولة على جواز الراغب في الدخول إليها أو على مستند مستقل يسلم إليه. والسمة تفيد أن هذه السلطات قد قامت بالتأكد من قانونية الجواز وصلاحيته ووافقت على دخول حامله أراضيها وعلى تقديم الحماية التي تقرّها قواعد القانون الدولي له أثناء وجوده في هذه الأراضي.

(3) علماً بأن هذه الدوائر هي الهيئات المسؤولة بالدرجة الأولى عن تنظيم الدخول والخروج إلى أراضي الدولة والإقامة فيها وهي التي تصدر التعليمات المتعلقة بذلك إلى البعثات في الخارج عن طريق وزارة الخارجية وبالتنسيق معها. وكانت هذه الدوائر في بعض الدول تنتدب في الماضي موظفين منها يلحقون بالبعثات الدبلوماسية والقنصلية من أجل منح التأشيرات ويعرفون بموظفي الهجرة Immigration Officers or Representatives.

إليها، فالسمة القنصلية ليست إلاّ إثباتاً أولياً على أنه ليس ثمة وفقاً للمعلومات المتوافرة لدى البعثة بتاريخ منحها، ما يحول دون دخول من منحت له أراضي الدولة المقصودة. ويبقى لهذه الدولة في حال توافر معلومات إضافية لديها أو بروز ظروف جديدة أن ترفض دخول حامل التأشيرة عند وصوله إلى مراكز حدودها.والحصول على السمات ضروري لدخول الدول التي تنص قوانينها على ضرورة الحصول عليها. ولا يبرر عدم وجود بعثة دبلوماسية أو قنصلية لدولة ما في دولة أخرى دخول أشخاص قدموا من هذه الأخيرة أراضي الدولة الأولى دون سمة حتى ولو كان سبب عدم وجود البعثة يعود إلى عدم وجود علاقات دبلوماسية أو قنصلية بين الدولتين أو إلى وجود حالة حرب بينهما، أو كان سبب الدخول الهرب من الاضطهاد أو الفرار من المعاملة غير الإنسانية، ففي هذه الحالة ينبغي الحصول على السمة من بعثات هذه الدولة الموجودة في الدول الأخرى، أو من سلطات الحدود ذات الصلاحية عند الوصول إليها، وبالتالي فإن كل اجتياز للحدود يتم خلسة يشكل جريمة يعاقب عليها القانون.

وتمتنع الدول عادة عن وضع سماتها على جوازات سفر صادرة عن دول لا تعترف بها[1]. وتقوم في هذه الحالة بوضعها على مستندات منفصلة عن جوازات السفر تثبت هوية صاحب العلاقة وتنظمها بعثة بلاده وأحياناً البعثة التي ستقوم بمنحه السمة[2].

(1) لكن ثمة دولاً ترضى بوضع تأشيراتها على مثل هذه الجوازات كما فعلت بريطانيا وهولندا وسويسرا والسويد والدانمرك عندما منحت مواطناً صينياً وطنياً تأشيرة دخول على جواز سفره الصادر عن حكومة فورموزا في وقت كانت فيه هذه الدول قد سحبت اعترافها بهذه الدولة. راجع محمد الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص 832.

(2) فعندما قطع لبنان علاقاته مع الصين الوطنية عام 1971 قرَّر أن يتم منح سمات الدخول إليه لرعايا هذه الدولة على ورقة منفصلة سواء منحت التأشيرة في إحدى القنصليات اللبنانية أم في مطار بيروت. راجع الفقرة الأخيرة من تعميم وزارة الخارجية اللبنانية رقم 5/4928 تاريخ 1971/2/27.

وتمنح السمات بناء على طلب يقدمه صاحب العلاقة أو استمارة يملؤها، والإثنان يتضمنان معلومات عن الهوية والمهنة ومكان الإقامة ودرجة الثقافة وسبب طلب التأشيرة ومدة الإقامة التي يطلبها ومعارفه في الدولة التي يقصدها، ومصادر دخله. وكثيراً ما تشترط الدولة على بعثاتها قبل منح السمة الحصول على موافقتها المسبقة خصوصاً إذا كانت مدة الإقامة المطلوبة تتجاوز الشهر أو إذا كان الهدف هو الهجرة أو الإقامة الطويلة أو العمل. كما قد تطلب منها أن يرفق صاحب العلاقة بطلبه مذكرة توصية بالموضوع من بعثة بلاده أو من وزارة خارجية الدولة المضيفة إذا كان من مواطنيه هذه الدولة. وتفيد هذه التوصية ضمناً أن هذه البعثة أو الوزارة قد قامت بالتأكد من أن الجواز الذي يحمله صاحب العلاقة هو جواز قانوني، وبأن ليس لديها بتاريخ إصدار المذكرة أي مانع يحول دون سفره إلى الدولة المعنية[1].

2 - أنواع السمات القنصلية:

ثمّة عدة أنواع من السمات القنصلية تحددها القوانين الداخلية للدول؛ فمنها سمات الدخول Entry visas وسمات الخروج Exit Visas وسمات الإقامة Sojourn visas. وقد تكون دبلوماسية أو

(1) تمنع بعض الدول بعثاتها من إصدار مذكرات التوصية لحاملي الجوازات العادية وتطلب منها تخصيص ذلك لحاملي الجوازات الدبلوماسية والخاصة. إلاّ أنه ليس ثمة ضرر في قيام البعثات بإصدار إفادة أو مذكرة تفيد ولو ضمناً بأنها اطلعت على الجواز ما يعني أنها تأكدت من سلامته وعدم تزويره، إذ أن مهام البعثات الأساسية حماية مصالح مواطنيها في الخارج وتسهيل أمورهم، خاصة وأن البعثات الأجنبية قد تمتنع عن إصدار التأشيرات لهم إذا لم يرفقوا طلباتهم بهذه الإفادات أو المذكرات بسبب ظروف تدفعها للشك في صحة جوازات سفرهم. وتجيز بعض الدول لبعثاتها ختم جوازات موطنيها بعبارات تفيد بأنها قامت بتدقيق الجواز وتأكدت من صحته كعبارة صالح.

خاصة أو عادية تبعاً للجواز. وقد تكون وفقاً لمدتها سمة مرور أو إقامة، ووفقاً لغايتها سمة سياحة أو زيارة أو عمل أو هجرة.

أ - السمة الدبلوماسية Diplomatic visa، وتوضع عادة على الجواز الدبلوماسي كما توضع السمة الخاصة أو الرسمية Special of official visa على الجواز الخاص أو الرسمي. إلا أن ليس ثمّة ما يحول دون منح إحداهما على الجواز العادي إذا كان حامله دبلوماسياً بالنسبة إلى الأولى، أو موظفاً مكلفاً مهمة رسمية بالنسبة إلى الثانية، وكانت الدولة التي يتبع لها صاحب العلاقة لا تعتمد نظام الجوازات الدبلوماسية والخاصة كما هو الوضع في بريطانيا مثلاً. وتمتنع بعض الدول عن منح تأشيرة دبلوماسية لحامل جواز دبلوماسي أو تأشيرة خاصة لحامل جواز خاص في حال عدم اقتناعها بصفة حامل الجواز. وتحدد قوانين دول أخرى الفئات التي يمكن أن تمنحها التأشيرات الدبلوماسية والخاصة[1].

ب - السمات الخاصة، التي تمنح لموظفي الحكومات

---

(1) ففي بريطانيا مثلاً تمنح التأشيرات الدبلوماسية لأعضاء الأسر المالكة الحاليين ولأعضاء الأسر المالكة السابقين الذين هم في ضيافة حكومة جلالتها ولرؤساء الدول الحاليين وأفراد أسرهم وللوزراء وكبار موظفي الدول الأخرى أثناء قيامهم بمهام رسمية، وللدبلوماسيين الأجانب والموظفين القنصليين المسلكيين الأجانب المسافرين إلى مراكز أعمالهم والعائدين منها أو الذين هم في بريطانيا في مهمة رسمية ولموظفي الأمم المتحدة والمنظمات الأخرى وموظفيها عند سفرهم بصفتهم الرسمية أو لأداء مهام رسمية ولأفراد عائلات هؤلاء جميعاً إذا كانوا مسافرين مع صاحب العلاقة أو متوجهين إلى مركز عمله أو عائدين منه ولخدمهم إذا كانوا مسافرين معهم وللسعاة الدبلوماسيين. راجع الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 903.

الأجنبية المسافرين في مهمات رسمية ولأعضاء الوفود ولبعض موظفي المنظمات الدولية. كما أن نوع السمة الممنوحة لصاحب العلاقة تحدد وضعه في الدولة التي منحته السمة أكثر مما يحدده نوع الجواز الذي يحمله. وتمنح السمات الدبلوماسية والخاصة مجاناً على سبيل المجاملة لسفرة واحدة أو أكثر، ولمدة تتراوح عادة بين شهر وسنة. ويجب على حامليها إيداع وزارة خارجية الدولة المضيفة عادة، جوازاتهم للحصول على تأشيرات إقامة دبلوماسية أو خاصة لهم إذا كانوا سيقيمون بحكم وظيفتهم فيها وللحصول عل تأشيرات خروج وعودة تمكنهم من مغادرتها والعودة إليها إذا كانت أنظمتها تتطلب ذلك.

ت - السمات العادية Regular visas، وتوضع عادة على الجوازات العادية، وقد تكون سمات مرور Transit visas لا تتجاوز صلاحيتها عادة الأسبوعين والسفرة الواحدة ويدل إسمها على الهدف منها، أو تكون سمة إقامة Sojourn Visas وتعرف في بعض الدول بالسمات السياحية أو سمات الزيارة أو السمات غير المخصصة للهجرة Non - Immigrant Visas. وتمنح لمدة تتراوح عادة بين الشهر والسنة ولسفرة واحدة أو أكثر بهدف السياحة أو زيارة الأقارب أو لغايات تجارية.

ث - سمات العمل Work Visas وتمنح لأشخاص يسافرون إلى الدولة بقصد العمل لفترة قد تطول أو تقصر، وتتشدد الدول في منحها آخذة بعين الاعتبار حاجاتها، وتحاشي منافسة اليد العاملة المحلية وبالتالي فإنها تلزم بعثاتها

بالحصول على موافقة الدوائر المختصة بشؤون العمل قبل منحها.

ج - سمات هجرة Immigrant Visas وهي سمات تمنحها بعض الدول لأشخاص يرغبون بالهجرة الدائمة إليها تمهيداً لاكتساب جنسيتها، وتحدد هذه الدول القواعد التي تعتمدها في منح هذا النوع من السمات نظراً لأهميتها[1].

تميز الدول في تأشيراتها بين الفترة التي يمكن الاستفادة من التأشيرة خلالها بحيث تعتبر التأشيرة لاغية بعد انقضائها وبين مدة صلاحيتها وهي التي يبدأ سريانها من تاريخ دخول صاحب العلاقة أراضيها، بينما لا تميز دول أخرى بين المدتين وتعتبر أن صلاحية

---

(1) ففي الولايات المتحدة يمنع منح تأشيرة الهجرة لبعض الفئات كالمجرمين والفوضويين والمجانين والمومسات والأميين لخطورة هؤلاء على المجتمع أو لكون ضررهم أكثر من نفعهم كما تحدد حصة سنوية Quota لعدد المهاجرين الإجمالي ولعدد المهاجرين من كل جنسية الذين يمكن قبولهم خلال عام ما، وتحدد بعثة معينة يناط بها منح التأشيرات المتعلقة بمواطني كل دولة، تمسك حسابات «الكوتا» المتعلقة بها، وغالباً ما تكون هذه البعثة، البعثة الدبلوماسية أو القنصلية الأميركية في هذه الدولة، وعلى جميع البعثات الأميركية في العالم أن تعود لهذه البعثة قبل منح تأشيرة هجرة لأي شخص يحمل جنسية هذه الدولة. ويتم منح التأشيرات في داخل كل «كوتا» وفقاً لنظام أفضليات بحيث يستفيد من الأفضلية الأولى أقارب المواطنين الأميركيين وفقاً لدرجة قرابتهم، ومن الأفضلية الثانية أقارب الأشخاص المقيمين في الولايات المتحدة. إلاّ ان ثمة فئات لا تخضع لنظام الحصص non quota كفئة السيدات الأميركيات اللائي خسرن جنسيتهن بزواجهن من أجانب، وكالأجانب المولودين في كندا أو في بعض دول أميركا اللاتينية وزوجاتهم وأولادهم دون 18 سنة، وكأساتذة الجامعات الأجانب وعائلاتهم والطلاب المسجلين في المعاهد الأميركية ممن تجاوزوا الخامسة عشرة. كما وتطلب الدول من بعثاتها دراسة كل حالة على حدة بشكل دقيق قبل منح السمة للتأكد من أن السبب المدلى به لطلب التأشيرة هو السبب الحقيقي. المرجع السابق، ص 905.

التأشيرة تمتد طوال فترة الاستفادة منها. وتستوفى عن السمات العادية رسوم قنصلية تحددها قوانين كل دولة. وقد توقع الدول فيما بينها اتفاقيات تهدف إلى تخفيض هذه الرسوم أو إلغائها. وثمة حالات تنص عليها قوانين بعض الدول يمكن معها منح السمات العادية على سبيل المجاملة.

كما تنص القوانين الداخلية للدول على ضرورة توجه الأجنبي، خلال أيام قليلة من وصوله، إلى الدوائر المختصة لتسجيل مكان إقامته، كما توجب على كل شخص عند انتهاء مدة السمة الممنوحة له القيام بتجديدها أو الحصول على بطاقة إقامة. وتلزم الأشخاص الذين قدموا للعمل الحصول على إجازة عمل من الدوائر المختصة. وتشترط دول أخرى حصول كل أجنبي مقيم فيها ويرغب في السفر على تأشيرة خروج تتيح له مغادرتها بينما تقوم دول أخرى بمنح سمات خروج وعودة للأجانب المقيمين فيها تتيح لهم مغادرة أراضيها والعودة إليها مرة واحدة أو عدة مرات خلال فترة معينة[1].

(1) السمات اللبنانية فئتان: سمات المرور وسمات الإقامة، وتحدد فئة السمة مدة صلاحيتها. فسمة المرور تمنح لمدة أقصاها خمسة عشر يوماً ولسفرة واحدة، أما سمة الإقامة فتمنح لمدة أقصاها ستة أشهر ولسفرة واحدة أو سفرتين أو عدة سفرات. وتتنوع سمات المرور والإقامة: فثمة سمات المرور والإقامة العادية التي تمنح للسياحة أو الزيارة أو العلاج أو الدراسة، ويوضع إلى جانبها عادة خاتم يحمل عبارة الأمم المتحدة العاملون في لبنان، وحاملو الجوازات الدبلوماسية والخاصة والخدمة والرسمية، والقوات الدولية العاملة في لبنان وأفراد عائلات هذه الفئات، والملاحون البحريون والجويون أثناء رسو بواخرهم وطائراتهم في لبنان، والأشخاص المعروفون من قبل رئيس البعثة أو أحد موظفيها المسلكيين، والتجار والصناعيون ورجال الأعمال شرط إبراز مستند يثبت صفتهم، والأشخاص الموصى بهم من السلطات المحلية أو البعثات الأجنبية المقيمة، والمتحدرون من أصل لبناني، والصحافيون، ورجال الدين، والأشخاص الذين جاوزوا الستين، والأولاد دون الخامسة عشرة، زوجات اللبنانيين، والأجانب المتزوجين من لبنانيات، والأشخاص المقيمون في لبنان والحائزون على بطاقة إقامة سارية المفعول، والأشخاص الذين ترد بشأنهم تعليمات من وزارة الخارجية والمغتربين. وعلى البعثة في حال طلب شخص=

ثانياً: وظائف إدارية الأخرى

يقوم الموظفون القنصليون بوظائف إدارية متعددة أخرى، منها تتعلق بإعطاء الإفادات والتصديق على التواقيع أو المستندات، وتسلم الودائع والتعويضات والأجور، والمساهمة في معاملات نقل الأثاث المنزلي.

1 - إعطاء الإفادات The Consular Certificates:

تصدر البعثات القنصلية إفادات متنوعة لمواطنيها الموجودين في منطقتها القنصلية، تورد فيها ما يتوافر لديها من معلومات حول موضوع معيّن. والغرض من هذه الإفادات هو إبرازها للسلطات الرسمية المختصة في الدولة المضيفة أو الدولة الموفدة أو دولة ثالثة، أو إبرازها لمؤسسة خاصة في إحدى هذه الدول. وهي غالباً ما تعطى دون تخصيص الجهة الموجهة إليها، فتصدّر بعبارة «لمن يهمه الأمر» أو ترد فيها عبارة «أعطيت بناء على طلب صاحب العلاقة لإبرازها حيث تدعو الحاجة». وعلى الموظف القنصلي الامتناع عن إعطاء أية إفادة قبل التأكد من صحة معلوماتها ودقتها فهي تشكل مستنداً رسمياً له قوة الأوراق الرسمية الثبوتية. وعليه أن يشير فيها إلى السند الثبوتي أو النص القانوني الذي اعتمده في تنظيمها.

ومن الإفادات ما يتعلق بالأوضاع الشخصية للمواطن،

= لا ينتمي إلى هذه الفئة منحه السمة أو في حال شكها في صحة طلب أي شخص ينتمي إليها، أن تحيل الطلب إلى وزارة الخارجية والمغتربين للحصول على موافقتها المسبقة، مرفقاً بصورة عن جواز صاحب العلاقة المتضمن كامل مواصفات هويته مع تبيان أسباب طلب السمة، والأوراق الثبوتية مع معلومات حول كفيل أو معرف به في لبنان وعنوانه إذا وجد. المرجع السابق، ص 906 وما يليها.

كشهادة البقاء على قيد الحياة وما يشابهها، التي تطلب عادة من أجل استيفاء مرتب أو دخل معيّن من الدولة أو من مؤسسة عامة أو خاصة أو من أجل توزيع الإرث، وكالإفادات المتعلقة بإثبات الجنسية والهوية والمذهب والأحوال الشخصية من ولادة وزواج وطلاق ووفاة وعذرية[1]. وقد تتعلق الإفادات بأشياء مادية كملكية سيارة أو عقار، وكشهادات المنشأ، وقد تمنح الإفادات لإثبات وضع ما، كإتمام التسجيل في البعثة، والإقامة في منطقتها القنصلية وتحديد مهنة صاحب العلاقة وإثبات حسن سلوكه، وصحة جواز سفره ومدة صلاحية رخصة قيادة السيارات التي يحملها، علاوة على الإفادات المدرسية والإفادة عن محتوى نص قانوني من نصوص قوانين الدولة الموفدة مع الإشارة على ضرورة الاكتفاء في هذه الحالة الأخيرة بإيراد النص حرفياً أو إيراد ترجمة دقيقة له دون أي تعليق عليه، إذ لا يحق للموظف القنصلي إبداء رأيه كخبير في قانون بلاده.

2 - التصديق على المستندات والتواقيع Authentication of Document and Signatures:

قد لا يعطي الموظف القنصلي الإفادة وإنما يقوم بالتصديق عليها أو على التوقيع الوارد فيها. ويختلف مفهوم التصديق على المستند عن مفهوم التصديق على التوقيع، فالأول يعني التصديق على صحة ما جاء فيه من معلومات بينما يعني الثاني التصديق على صحة التوقيع بعد إتمامه أمام القنصل والتأكد من هوية صاحبه، أو مقارنته بنموذج توقيع مودع في البعثة سابقاً بطريقة

(1) وإفادات العذرية تطلبها بعض الدول والمؤسسات الدينية لإثبات كون الفتاة ما زالت بكراً لم يسبق لها أن تزوجت.

رسمية[1]. فالتصديق على التوقيع لا يعني أبداً تصديقاً على ما ورد في المستند من معلومات. وغالباً ما يُضاف إلى خاتم التصديق على التوقيع عبارة «إن البعثة غير مسؤولة عن محتويات الوثيقة». وثمّة مستندات ينبغي التصديق على صحة محتوياتها كالفاتورة القنصلية وشهادات المنشأ، وبالتالي فإن الاكتفاء بالتصديق على التواقيع الواردة فيها غير كافٍ، علماً بأن التأشير عليها بعبارة «نظر أو صدق» أو بوضع خاتم البعثة وتوقيع القنصل، دون ذكر أية عبارة أخرى تدل على أن القصد هو التصديق على صحة التوقيع، وبالتالي يفيد التصديق على المحتويات وعلى القنصل عندئذ التأكد من صحتها قبل إجراء التصديق.

وللتصديق على صحة المستندات أو على التواقيع الواردة فيها فائدة قانونية لأنها تشكل صلة الوصل القانونية التي تجيز استعمال مستند صادر في دولة ما في أراضي دولة أخرى. فالمستند الصادر عن سلطة محلية في الدولة المضيفة مثلاً تصدق عليه أو على التواقيع الواردة فيه وزارة خارجية هذه الدولة بعد استكمال سلسلة التصديقات الداخلية عليه، ويعرض المستند بعد ذلك على بعثة الدولة التي سيستعمل في أراضيها أو على بعثة الدولة التي صدر عنها والعاملة في الدولة التي سيستعمل فيها. وبعد تصديق إحدى البعثتين على توقيع المسؤول في وزارة خارجية الدولة التي صدر عنها يقدم المستند

(1) عندما يتم التصديق على توقيع شخص وقّع أمام القنصل يشير القنصل إلى ذلك في التصديق، كما يشير إلى الوثيقة التي أبرزها صاحب العلاقة إثباتاً لشخصه كجواز السفر أو بطاقة الهوية أو يشير إلى كونه معروفاً منه شخصياً. أما عند التصديق على التوقيع بعد مقارنته بنموذج له في البعثة فإن القنصل يشير في التصديق إلى الهيئة التي تم التوقيع نيابة عنها أو إلى صفة صاحب التوقيع التي خولته القيام به.

إلى وزارة خارجية الدولة التي سيستعمل فيها للتصديق على توقيع الموظف القنصلي المختص في إحدى البعثتين بحيث يمكن استعمال المستند في أراضيها[1]. وليس للقنصل أن يمتنع عن التصديق على توقيع ورد في وثيقة وتأكد من صحته بحجة أن محتويات الوثيقة غير سليمة أو أن منظميها من غير ذوي الأهلية[2].

3 - تسلم الودائع والتعويضات والأجور:

تقوم البعثات بحفظ الوثائق والمستندات والسجلات والنقود والسندات والبضائع التي يودعها مواطنوها على سبيل الأمانة وفقاً للشروط التي تحددها لها قوانين دولها وتعليماتها. وتقوم هذه البعثات، بتكليف من السلطات المختصة في الدولة الموفدة، بدفع ما يستحق لمواطني هذه الدولة المقيمين في المنطقة القنصلية من مرتبات وتعويضات كمعاشات التقاعد وتعويضات الضمان الاجتماعي. ويمكنها أن تتسلم من سلطات الدولة المضيفة أو من

---

(1) لا يمكن بذلك استعمال مستند صادر عن بعثة موجودة في دولة ما في داخل هذه الدول قبل التصديق عليه من وزارة خارجيتها. أما بالنسبة إلى استعمال مستندات صادرة عن بعثات إحدى الدول في الخارج في أراضي هذه الدولة، فإن بعض الدول كفرنسا تجيز استعمالها مباشرة كالمستندات الأخرى الصادرة عن أية إدارة من إداراتها باستثناء وثائق الأحوال الشخصية وإفادات البقاء على قيد الحياة التي يجب التصديق عليها من قبل الخارجية الفرنسية أولاً، بينما تخضع دول أخرى كلبنان هذه المستندات مهما يكن نوعها لتصديق وزارة الخارجية كشرط مسبق لأي استعمال لها في أراضيها.

(2) ففي عام 1853، مثلاً، امتنع القنصل الإسباني في نيويورك عن التصديق على صحة توقيع وزير الخارجية الأميركي الوارد في وثيقة نظمها شخصان مطلوبان للعدالة في إسبانيا أمام كاتب عدل في الولايات المتحدة. فاحتجت وزارة الخارجية الأميركية بشدة على ذلك معتبرة أنه ليس للقنصل حق الاستنساب في التصديق على توقيع وزير الخارجية بعد تأكده من صحته وليس له الخوض في محتويات الوثيقة لما في ذلك من تدخل في شؤون خاصة لا علاقة له بها.

الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين المقيمين فيها ما يستحق لمواطنيها غير المقيمين في هذه الدولة من أموال، بهدف تحويلها إليهم. وفي جميع هذه الحالات ينبغي على البعثة مراعاة قوانين الدولة المضيفة ونظمها المتعلقة بتحويل النقد والأموال إلى الخارج، فالأموال التي تسلم إلى البعثة في هذه الحالات لا تعتبر أموالاً خاصة بها وإنما أموالاً مودعة لديها لحساب مواطنيها.

الفصل التاسع

الوظائف القنصلية المتعلقة

بالسفن والطائرات وملاحيها

تعتبر الوظائف القنصلية المتعلقة بشؤون الملاحة البحرية من أقدم الوظائف التي يمارسها القناصل وأهمها. فكانت مع الوظائف القنصلية المتعلقة بحماية التجارة، في أساس وجود المؤسسة القنصلية. وفي هذا تفسير للوجود الكثيف للبعثات القنصلية في الموانئ المهمة ولتبعية القناصل الفرنسيين قبل الثورة الفرنسية لوزارة البحرية الفرنسية والتي ما زالت تربطهم بها علاقة مباشرة في كل ما يتعلق بمهامهم المرتبطة بالشؤون البحرية[1]. ونظراً لقدم ممارسة القناصل لهذه الوظائف اعتبر العديد من الفقهاء بأن حقهم في ممارستها هو حق ثابت يقره القانون الدولي العرفي[2]، مع العلم أن

---

(1) راجع محمد الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم،مرجع سابق، ص 82.

(2) راجع الفقرة /20/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة الخامسة من مشروعها القنصلي:

Oppenheim: «International Law», 8 ed, P. 838.

التطورات التي عرفتها العلاقات التجارية الدولية عبر العصور بما فيها العلاقات التجارية البحرية، انعكست على الوظائف القنصلية، فاختفت أو كادت مهام معينة وبرزت مكانها مهام أخرى جديدة تواكب هذه التطورات دون أن يقلل ذلك من أهمية دور البعثات القنصلية في هذا المجال، هذه الأهمية التي تبرز عبر تخصيص هذه الوظائف بأحكام واسعة ومفصلة في المعاهدات القنصلية الحديثة، وفي القوانين الداخلية للدول وتعليماتها القنصلية[1].

وشهد القرن الماضي تطورا هائلا في مجال الملاحة الجوية، ووجدت الدول نفسها مضطرّة مع تطور هذه الملاحة واتساع حركة النقل الجوي إلى تكليف بعثاتها القنصلية رعاية شؤون الطائرات وملاحيها وممارسة مهام الإشراف والرعاية المشابهة لتلك التي مارستها بالنسبة إلى السفن باستثناء تلك التي لا تتلاءم مع طبيعة الملاحة الجوية[2]. وقامت غالبية دول العالم بتضمين معاهداتها القنصلية الحديثة نصوصاً تقر تطبيق أحكامها المتعلقة بالسفن

---

(1) ففي فرنسا مثلاً يحدد المرسوم رقم 456 تاريخ 1946/11/21 المعدل بمرسوم 1964/2/4 الوظائف القنصلية المتعلقة بالشؤون البحرية ويقسمّها إلى أقسام ثلاثة: الوظائف الجمركية، ووظائف الإدارة والتسجيل، ووظائف القضاة التجاريين. كما تتضمن التعليمات القنصلية الأميركية والبريطانية والفرنسية أحكاماً مفصلة في هذا المجال. راجع

Dalloz: «Droit Int», PP. 553 - 554.

(2) كان الاتحاد السوفيتي السابق أول من ضمَّن تعليماته القنصلية تعداداً للوظائف القنصلية المتعلقة بالطائرات إذ أناطت تعليمات 1926/2/8 بالقناصل الصوفيات مراقبة حسن تنفيذ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالطيران والإشراف على دفاتر الطائرات التابعة للدولة الموفدة وتقديم المساعدة اللازمة لها وللاحيها خصوصاً في علاقاتهم مع سلطات الدولة المضيفة. وطلب أية مساعدة ضرورية لحماية الأشخاص والحمولة وإصلاح الأعطال عند تعرض الطائرة لحادث ما..

على الطائرات[1]، أو تنص على حق القناصل في ممارسة سلطة الإشراف والرقابة حسب قوانين الدولة الموفدة على طائرات هذه الدولة وملاحيها، وعلى واجبهم في تقديم كل مساعدة ضرورية[2]. كما أن الفقرتين 11 و12 من المادة الخامسة من اتفاقية ڤيينا القنصلية كرستا هذا الاتجاه الحديث عندما نصتا على قيام البعثات القنصلية بالمهام عينها بالنسبة إلى السفن والطائرات وتشمل حق الإشراف عليها وتفتيشها وواجب تقديم المساعدة الضرورية لها.

ورغم ذلك يلاحظ، أن مهام البعثات القنصلية المتعلقة بالطائرات تبقى محدودة نظراً للسرعة التي تتميز بها حركة النقل الجوي وما يتطلبه ذلك من تسهيلات خاصة، ولعدم مكوث الطائرات في الغالب فترة طويلة في المنطقة القنصلية، ولقصر الفترة الزمنية التي تقضيها الطائرة خارج دولتها، ولقلة عدد ملاحيها بالمقارنة مع ملاحي السفن. واستدعى هذا الوضع الخاص للطائرات وأهمية الملاحة الجوية عقد اتفاقيات دولية تنظم بوضوح شؤون الطيران[3] وعقد معاهدات ثنائية خاصة تحدّد قواعد العلاقات بين الدولتين

---

(1) راجع مثلاً: الفقرة (4) من المادة /28/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – الأيرلندية لعام 1950. والمادة /31/ من المعاهدة القنصلية بين بولونيا وألمانيا الديمقراطية لعام 1957. المعاهدات القنصلية بين الاتحاد السوفيتي وكل من: ألمانيا الفدرالية لعام 1959 (م 31)، والصين لعام 1959 (م 44)، وفيتنام لعام 1959 (م 25).

(2) ساوى مشروع فريق هارفارد القنصلي لعام 1932 بين السفن والطائرات في أحكامه عندما عرف في الفقرة الأخيرة من مادته الأولى السفن Vessels بأنها المراكب المائية والهوائية التي يحق للدولة حمايتها في أعالي البحار أو في أراضي الدول الأخرى.

(3) كالاتفاقية المتعلقة بالطيران التجاري الموقعة في هافانا في 1928/2/30، واتفاقية باريس الدولية للملاحة الجوية في 1919/10/13. وقد حلت محل هاتين الاتفاقيتين اتفاقية شيكاغو للملاحة الجوية في 1944/12/7.

المتعاقدتين وواجبات كل منهما في مجال الطيران[1]، وإنشاء هيئة دولية هي المنظمة الدولية للطيران المدني International Civil Aviation Organization ومقرها في مونتريال بكندا، تقوم بدور مهم في تنمية حركة النقل الجوي وتحقيق إزدهارها وإرساء قواعدها على أسس واضحة[2].

أولاً: البواخر والطائرات

تعرِّف معاهدة شيكاغو لعام 1944 في الملحق الثامن الطائرة بأنها «كل آلة أو جهاز يستطيع الثبات في الجو بفضل تفاعل الهواء»[3]. وتعرّف المادة الثالثة من قانون الطيران اللبناني الصادر في 1949/1/11 الطائرة بأنها: «كل جهاز يمكنه الارتفاع والتجوّل في الهواء. ويشمل هذا التعريف المناطيد والبالونات على اختلاف أنواعها» كما تعرِّف الفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون التجارة البحرية اللبناني الصادر في 1947/2/18 السفينة بأنها «لكل مركب صالح للملاحة أياً كان محموله وتسميته سواء أكانت هذه الملاحة تستهدف الربح أو لم تكن». فكل جرم عائم للملاحة البحرية يعتبر سفينة بنظر القانون اللبناني كبيراً كان أم صغيراً، شراعياً أم تجارياً، سريعاً أم بطيئاً، تجارياً أم حربياً.

وتنطبق الوظائف القنصلية التي يتولاها الموظفون القنصليون

---

(1) كاتفاقية برمودا الأمريكية البريطانية 1946/2/11.

(2) Khalil Hussein. International & Regional Organizations, dar Almanhal Al lubnani, Beirut, 2008, pp 45-48.

(3) راجع حول تعريف الطائرة وأنواعها سمير صالح: المبادئ الأساسية في قوانين الملاحة الجوية، ج 1، بيروت، 1966، ص 20 – 24.

الإشـراف على السفن والطـائرات التجارية[1] التي تحمل جنسية الـدولـة المـوفدة وتـرفـع بالتالي علمها. وتختلف قـوانـين الـدول في تحديد أسس اكتساب السفن والطائرات جنسيتها[2].

وقد تقع نزاعات بين الـدول حول تحديد جنسية السفينة أو الطائرة نظراً لاختلاف القواعد المعمول بها بين الدول لتحديد هذه الجنسية، فيستعان عندها لفض هذه النزاعات بالقواعد التي نصّت

---

(1) وقد تكون السفن مستعملة للملاحة البحرية Maritime أو للملاحة الداخلية بين الدول Inland. راجع ما ورد في المادة /5/ من مشروع لجنة القانون الدولي القنصلي والفقرتين 10 و11 من التعليق عليها في:

U.N. Consular Conf. Vol. 2, PP. 6, 9.

أما بالنسبة إلى السفن والطائرات الحربية فإن المهام القنصلية المتعلقة بها محدودة جداً تقتصر على تقديم بعض التسهيلات لها أثناء زيارتها للدولة المضيفة وعلى بعض المهام البروتوكولية. وقد استثنت غالبية المعاهدات القنصلية، من أحكامها المتعلقة بشؤون الملاحة، السفن الحربية. راجع مثلاً الفقرة الخامسة من المادة /32/ من المعاهدة الفرنسية – الأميركية لعام 1966. الفقرة الثامنة من المادة /41/ من المعاهدة الفرنسية – التشيكية لعام 1969. والمهام القنصلية المتعلقة بالسفن المدنية غير التجارية كالسفن الخاصة وسفن النزهة هي أيضاً محدودة جداً.

(2) تنص المادة الثانية من قانون التجارة البحرية اللبناني على ما يلي:«تعتبر السفينة لبنانية أياً كان محمولها إذا كان مربطها مرفأ لبنانياً وكان نصفها على الأقل يملكه أشخاص لبنانيون أو شركات لبنانية مساهمة أكثرية أعضاء مجلس إدارتها مع رئيسه من التابعية اللبنانية. وتعتبر لبنانية أيضاً جميع السفن المعدة للملاحة البعيدة المدى التي يزيد محمولها عن الخمسماية طن بحري صاف أياً كانت جنسية مالكيها إذا كان مربطها مرفأ لبنانياً على أن يخضع تسجيلها لإجازة مسبقة تعطى بقرار من وزير الأشغال العامة».
أما بالنسبة إلى الطائرات فإن المادة /9/ من قانون الطيران اللبناني تعتبر كل طائرة «تسجل في لبنان طائرة لبنانية». وتشترط المادة /10/ من القانون عينه المعدّلة بقانون 1955/5/25 لقيد الطائرات في السجل الموجود في المديرية العامة للطيران المدني لدى وزارة الأشغال العامة «ألاّ تكون الطائرة مسجلة في دولة أخرى وأن تكون مملوكة بكاملها للبنانيين أو لشركة تتوافر فيها الشروط الآتية: 1 – أن يكون جميع الشركاء لبنانيين إذا كانت الشركة من نوع التضامن. 2 – أن يكون جميع الشركاء المسؤولين لبنانيين إذا كانت الشركة من نوع التوصية. 3 – أن تكون الشركة لبنانية وأن يكون رئيس مجلس إدارتها وأكثرية أعضائه من اللبنانيين إذا كانت الشركة مساهمة راجع حول جنسية الطائرة سمير صالح. مرجع سابق، ص 32 – 38.

عليها المادة الخامسة من اتفاقية جنيف لأعالي البحار لعام 1958 وغيرها من الاتفاقيات الدولية وقواعد القانون الدولي [1].

وعندما تصل باخرة أو طائرة ترفع علم الدولة الموفدة إلى مرفأ من مرافئ الدولة المضيفة أو أحد مطاراتها، أو تلقي مراسيها في المياه الإقليمية أو الداخلية لهذه الدولة[2] تقوم البعثة القنصلية التي يقع ضمن منطقتها مكان رسو السفينة، أو توقف الطائرة، أو التي تكون الأقرب إلى هذا المكان بممارسة صلاحياتها المتعلقة بالإشراف والرقابة عليها من جهة وبتقديم كافة التسهيلات والمساعدات الضرورية لها من جهة أخرى.

ثانياً: الإشراف والرقابة على السفن والطائرات

يمارس الموظفون القنصليون في المرافئ والمطارات الواقعة في دائرة اختصاصهم القنصلي على السفن والطائرات التي تحمل علم الدولة الموفدة بعض مهام الرقابة والتفتيش بهدف التأكد من التزامها بقوانين هذه الدولة وتعليماتها وبالقواعد الدولية في مجال الملاحة البحرية والجوية وهي تشمل حق التفتيش والزيارة وحق الاطلاع على أوراق السفينة وسجلاتها والمصادقة على بعضها، وحق الاطلاع على التقارير البحرية أو الجوية والتحقق من صحتها وحق زيارة السفن الأجنبية المتوجهة إلى الدولة الموفدة والتأشير في لائحة البضائع المشحونة إليها[3].

---

(1) راجع الفقرة /22/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة الخامسة من مشروعها القنصلي في: U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 9.

(2) تحمل غالبية البواخر ومنها اسم السفينة على جانبي مقدمتها، واسم السفينة وتحته إسم مرفأ التسجيل على مؤخرتها،المادة 5 من قانون التجارة البحرية.

(3) راجع الفقرة الأولى من المادة /32/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – الأميركية لعام 1966 علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 391.

1 - حق الزيارة والتفتيش:

للموظف القنصلي أو لمن ينتدبه حق الصعود إلى متن السفينة فور رسوها ومنحها حرية العمل Pratique والقيام بتفتيشها وفحص أوراقها واستجواب ربانها وملاحيها والاستماع إليهم وإلى مواطني الدولة الموفدة الموجودين على متنها وتدوين احتجاجاتهم وملاحظاتهم. وتخوِّل بعض الدول موظفيها القنصليين ممارسة الحق عينه بالنسبة إلى الطائرات ولو بشكل محدود[1]. وتنص غالبية المعاهدات القنصلية على واجب الدولة المضيفة في تسهيل صعود القناصل إلى متن السفن التابعة للدولة الموفدة وعلى حقهم في زيارتها دون الحصول على إذن من السلطات المحلية.

كما يحق للموظف القنصلي أثناء زيارته للسفينة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح المخالفات التي يكتشفها وتطبيق القواعد المنصوص عليها في قوانين الدولة الموفدة[2]. وتوجب التعليمات

---

(1) راجع الفقرة /23/ من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /5/ من مشروعها القنصلي في: U.N. Consular Conf. vol. 2, P. 9.
وكذلك: الفقرة السابعة من المادة /11/ من مشروع فريق هارفارد لعام 1932. الفقرة الأولى من المادة /20/ والمادة /21/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام 1951. الفقرة الثانية من المادة /26/ من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لعام 1948. الفقرة الأولى من المادة /27/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام 1960. الفقرة الثالثة من المادة /41/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - اليوغوسلافية لعام 1969. الفقرة الأولى من المادة /30/ والفقرات (أ، ب، ج) من المادة /31/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967.

(2) راجع: الفقرة الرابعة من المادة /21/ من المعاهدة القنصلية البريطانية - الأميركية لعام 1951. الفقرة (2 - د) من المادة /27/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام 1960. كذلك تخول بعض الدول موظفيها القنصليين إعلان عدم صلاحية السفينة للملاحة كإجراء تحفظي. راجع الفقرة الأولى من المرسوم الفرنسي رقم 456 تاريخ 1946/11/21 في: Dalloz: «Droit Int», P. 554.

القنصلية اللبنانية على جميع رؤساء البعثات اللبنانية موافاة وزارة الخارجية بكل حادث يطرأ للسفن والبحارة وكل مخالفة يرتكبها ربابنة السفن وبحارتها بغية تمكين الإدارة المختصة من درس كل قضية على حدة واتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها.

كما يحق للقناصل حضور جميع إجراءات التفتيش أو التحقيق التي تقوم بها سلطات الدولة المضيفة على متن السفن التي تحمل علم الدولة الموفدة والتي تخرج عن نطاق الإجراءات التي تقوم بها السلطات الجمركية وإدارة الجوازات والهجرة والصحة بهدف منح الباخرة حرية التحرك Pratique وعن نطاق الإجراءات التي يطالب بها الربابنة. ومن هنا يجب على سلطات الدولة المضيفة إعلام البعثة القنصية المختصة بالإجراءات التي ترى السلطات القضائية أو الإدارية اتخاذها على متن سفينة تجارية تابعة لها، وتحدد وقت قيامها بذلك. وفي حال عدم حضور مندوب عن البعثة لهذه الإجراءات بسبب العجلة في اتخاذها وعدم التمكن من إعلام البعثة بها، يحق للبعثة الحصول على جميع المعلومات المتعلقة بها من السلطات المختصة للدولة المضيفة[1].

2 - الإطلاع والتصديق على أوراق السفينة:

تنص المعاهدات القنصلية[2] وقوانين الدول وتعليماتها

---

(1) راجع: الفقرة (7) من المادة /11/ من مشروع فريق هارفارد لعام 1932. الفقرات (3 إلى 6) من المادة /26/ من المعاهدة اللبنانية – اليونانية لعام 1948. الفقرتين (5 و6) من المادة /49/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – التشيكية لعام 1969.

(2) راجع مثلاً: الفقرة (7) من المادة /11/ من مشروع فريق هارفارد لعام 1932. الفقرة (د) من المادة /31/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967.

القنصلية[1] على قيام قادة السفن عند وصولهم إلى المرافئ بإيداع شهادة تسجيل السفينة Certificate of Registry وغيرها من الأوراق كدفتر اليومية وسجل البحارة، البعثة القنصلية للدولة التي تحمل السفينة علمها، ذلك خلال 24 ساعة من تاريخ الوصول. وتعاد الأوراق إليهم بعد حصولهم على ترخيص المغادرة Clearance من سلطات الميناء المختصة وبعد تسديد كل ما عليهم من التزامات مالية تجاه البحارة وتجاه الهيئات المختصة الأخرى في المرافئ.

وإذا علمت البعثة القنصلية بوصول سفينة إلى منطقتها القنصلية ولم يقم قائدها بإيداعها الأوراق، كان لها أن تطلب من هذا الربان القيام بذلك فوراً، فإذا تمنع كان على البعثة إعلام السلطات المختصة في الدولة الموفدة بذلك لاتخاذ الإجراءات اللازمة. أما إذا سافرت الباخرة ولم تستعد أوراقها من البعثة سهواً وعن حسن نية وجب على البعثة إرسالها إلى المرفأ التالي للباخرة. أما إذا حدث ذلك عمداً للتهرّب من إيفاء موجب ما، وجب على البعثة إرسال هذه الأوراق إلى وزارة خارجية الدولة الموفدة مع تقرير مفصل عن الموضوع.

تتشابه الوثائق التي ينبغي على السفن المعدّة للملاحة في عرض البحار أو للملاحة الساحلية حملها ومنها:

أ – سند التمليك البحري Titre de Propriété Maritime ويصدر عن مكتب مرفأ التسجيل حيث يقع مقام صاحب السفينة الحقيقي أو المختار. ويتضمن هذا السند إسم السفينة

(1) راجع التعليمات القنصلية الأميركية في: Lee, «Consular Law», PP. 82 - 83.

ونوعها وحمولتها ومرفأ تسجيلها وجنسيتها ومالكها.

ب - دفتر البحارة Le role d'équipage ويتضمن أسماء بحارة السفينة وآخر التشكيلات الطارئة عليهم. ويجب أن يحمل هذا الدفتر دائماً توقيع رئيس الميناء الذي سجلت فيه السفينة إذا كانت قادمة رأساً من هذا الميناء، أو توقيع قنصل الدولة المسجل فيها المركبة، في آخر ميناء قدمت منه إذا وجد، وإلاّ فتوقيع السلطة التي تمثله في هذا الميناء أو السلطة المختصة فيه.

ت - إجازة الملاحة للسنة الجارية لسفن الشحن Le Permis de Navigation وشهادة الأمان لسفن نقل الركاب Le Certificat de Sécurité وذلك للتأكد من استيفاء السفينة شروط السلامة والأمن.

ث - إجازة ملاح للسنة الجارية Le Permis de Marin للربان ولكل من بحارة السفينة.

ج - إجازة السفر Le Permis de Voyage ويصدرها رئيس الميناء الذي توقفت فيه السفينة في المرة الأخيرة وتثبت دفعها لجميع الالتزامات المترتبة عليها في هذا المرفأ.

ح - بيان الحمولة (المانيفست) Le Manifeste de Chargement موقعاً من مكتب الجمارك في آخر مرسى للسفينة. ويتضمن عادة عقود نقل البضائع ووثائق الشحن الخاصة بها. وتصدق عليها عادة بعثة الدولة التي تشحن إليها هذه البضائع.

خ - شهادة صحية La Patente de Santé يوقعها مكتب الحجر الصحي في آخر مرسى للسفينة، وهي تثبت الحالة الصحية على متن السفينة وفي آخر بلد قدمت منه. إشعار بدفع رسوم الميناء والمنائر La Quittance des Droits de Port et des Phares للدوائر ذات الصلاحية في آخر مرسى للسفينة.

د - شهادة معاينة للسفينة Le Certificat de Visite وتثبت أن السفينة قد خضعت للمعاينة وفقاً للأنظمة وأنها صالحة لمجابهة أخطار البحر.

ذ - دفتر اليومية Le Livre de bord وهو دفتر ترقّم صفحاته وتختم من رئيس المرفأ حيث سجلت السفينة، ويعتبر من أهم أوراقها. ويتولى أمره الربان ويسجل فيه بأمانة يومياً جميع الحوادث الطارئة والقرارات المتخذة خلال السفر وجميع الواردات والنفقات المتعلقة بالسفينة والملاحظات اليومية المتعلقة بحالة الجو والبحر وبيان بالمخالفات التي ارتكبها مستخدمو البعثة والعقوبات التي اتخذت بحقهم والولادات والوفيات التي حدثت على ظهر السفينة والطريق التي سلكتها أو اضطرت إلى سلوكها مع أسباب ذلك وأي شيء آخر يتعلق بما جرى أثناء الرحلة. ويحمل هذا الدفتر، كسجل البحارة توقيع سلطة الميناء حيث سجلت السفينة إذا كانت قادمة من هذا الميناء، وتوقيع قنصل الدولة المسجل فيها المركبة في المرفأ الأخير، أو من السلطة المختصة في هذا المرفأ في حال عدم وجوده.

ر - الدفتر اليومي للآلة المحركة Le Journal de la Machine وتحمله السفن ذات المحرك، ويذكر فيه رئيس المهندسين كمية المحروقات المأخوذة عند السفر واستهلاك السفينة اليومي وكل ما يختص بسير الآلة المحركة.

يقوم الموظفون القنصليون بالتأكد من حمل السفينة لكل أوراقها وبأن هذه الأوراق قانونية مستوفية لكل الشروط، كما يقومون بالتوقيع على بعضها وختمها بخاتم البعثة كسجل البحارة ودفتر اليومية ودفتر الآلة المحركة وبيان الشحن. وفي حال عدم قيام الموظف القنصلي بزيارة السفينة، تحمل هذه السجلات إلى مقر البعثة للتأشير عليها على أن يتم ذلك خلال 24 ساعة من وصول السفينة. وفي حال عدم وجود بعثة للدولة التي ترفع السفينة علمها تقدم الأوراق إلى سلطات المرفأ المختصة ذات الصلاحية.

3 - التحقق من التقارير البحرية والجوية:

تقوم البعثات القنصلية بالإطلاع على التقارير البحرية المنظمة من قبل ربان السفينة وكذلك قبطان الطائرة،والمتعلقة بحوادث معينة تكون قد تعرّضت لها السفينة أو الطائرة أو معداتها أو آلاتها أو ملاحيها أو ركابها أو البضائع المشحونة عليها، أثناء رحلتها أو أثناء مكوثها في المرفأ أو في المطار، وأخذ الإقرارات اللازمة وإجراء التحقيقات الضرورية للتحقق منها والتأكد من صحتها وبالتالي تصديقها تأكيداً لصحتها بحيث تصلح لأن تكون حجة يمكن الاستناد إليها كأساس لتسوية المسؤوليات أمام المحاكم المختصة[1].

---

(1) في لبنان تنص المادة /124/ من قانون التجارة البحرية اللبناني على ما يلي: «إذا طرأت حوادث خارقة للعادة تختص بالسفينة أو الحمولة أو البحارة فعلى الربان أن يرفع إلى سلطات المرفأ أو إلى القنصل اللبناني إذا وجد وإلاّ فإلى السلطات البحرية=

4 - زيارة السفن الأجنبية المتوجهة إلى الدولة الموفدة واجراء ما يلزم:

يحق للموظفين القنصليين زيارة السفن الأجنبية المتوجهة إلى الدولة الموفدة للتصديق على أوراقها والحصول على المعلومات الضرورية التي تطلبها دولتهم وللتأكد من سلامتها واستيفائها للشروط الصحية[1]. وكان يفرض في الماضي على السفن أن تحمل شهادة صحية تسمى Bill of health وهي تقرير يصدر عن السلطات المختصة في المرفأ الأخير مصدق عليه من البعثة القنصلية للدولة المتوجهة إليها السفينة التي كان لها الحق في أن ترسل أحد موظفيها

= ذات الصلاحية، تقريراً بحرياً يبيّن فيه زمن إقلاعه ومكانه والطرق الذي اتبعه والطوارئ التي تأذى منها البحارة والسفينة وكل أحوال السفر التي يجدر تبيانها، وفي حالة الغرق ينبغي مصادقة الناجين من البحارة على مضمون هذا التقرير». كما تنص المادة /25/ من القانون عينه على ما يلي: «يجري التدقيق في التقرير البحري الذي ينشئه الربان إما عفواً إذا ارتأت السلطة ذات الصلاحية أن تقرر إجراء تحقيق، أو بناء على طلب الربان، أو أي شخص آخر له مصلحة في الأمر. ويجري التحقيق أمام رئيس المحكمة البدائية، وفي الخارج أمام القنصل اللبناني إذا وجد وإلاّ فأمام السلطة القضائية ذات الصلاحية، فيستمع إلى أفراد البحارة والركاب ويقبل أي إثبات آخر. إن التقارير غير المدقق فيها ليست مقبولة للدفاع عن الربان ولا تصلح للإثبات أمام القضاء». أما في فرنسا فقد أقرت محكمة التمييز الفرنسية عام 1847 في قضية Gauthier V. Brown بالقوة الثبوتية لتقرير ربان السفينة المتعلق بأضرار وقعت في أعالي البحار، الذي رفعه إلى قنصل دولته الذي صدق عليه إلاّ أن هذه التقارير ليست ملزمة للمحكمة وإنما تشكل وسيلة من وسائل الإثبات لها قوة الأوراق الرسمية الثبوتية التي تساعد المحكمة في تكوين اقتناعها. راجع محمد طلعت الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص 820 – 821.

(1) راجع: الفقرة (9) من المادة /11/ من مشروع فريق هارفارد لعام 1932. والفقرة (1) من المادة /23/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951. والفقرة (3) من المادة /27/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960. والفقرة (1) من المادة /32/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – الأميركية لعام 1966.

إلى متن السفينة للتأكد من صحته. ويتعلق التقرير بالحالة الصحية على متن السفينة قبل مغادرتها لهذا المرفأ. وقد تم الاستغناء عنه في الفترة الأخيرة بناء على توصية تضمنتها الاتفاقية الصحية الدولية لعام 1941 International Sanitary Convention واستعيض عنه بتقرير يضعه الربان عن الوضع الصحي على متن السفينة قبل وصوله إلى المرفأ المتوجه إليه يصدقه طبيب السفينة[1].

---

(1) يقوم الموظفون القنصلية بالتأشير على بيان حمولة البضائع (المانيفستو) المشحونة إلى أحد موانئ الدولة التي يمثلها بصرف النظر عن جنسية هذه السفينة. ولا يمكن للبعثات اللبنانية التصديق على «المانيفستو» إذا كانت السفينة الشاحنة مدرجة في القائمة السوداء، كما لا يسمح لهذه البعثات بالتصديق على «مانيفستو» عائد لبضائع شحنت من مرفأ تابع لدولة أخرى فيه بعثة لبنانية. ولكنه يمكن التصديق على «مانيفستو» البضائع المشحونة من مرفأ لا بعثة لبنانية فيه ولو كان هذا المرفأ يدخل ضمن صلاحية بعثة لبنانية أخرى، وفي هذا تسهيل للتجارة البحرية ومراعاة لخط سير السفن. ويمكن لأسباب عملية التصديق على «مانيفستو» البواخر المتجهة إلى لبنان من قبل البعثات اللبنانية في الخارج حتى بعد إقلاعها على أن تسرع شركات الملاحة في إعداد «المانيفستو» وإرساله جواً بعد التصديق عليه من قبل البعثة اللبنانية في بلد المصدر من أجل عرضه على السلطات اللبنانية المختصة لدى رسو البواخر في المرافئ اللبنانية. ويؤلف «مانيفستو» الباخرة الواحدة معاملة واحدة يستوفى عنه الرسم مرة واحدة مهما كان عدد صفحاته ويغرم عند الوصول إلى لبنان بضعفي الرسوم المتوجبة على «مانيفستو» البضاعة، كل مركب يشحن بضاعة من مرفأ فيه بعثة لبنانية دون أن يحصل على تأشيرتها القانونية على «المانيفستو»، أو يشحن بضاعة من مرفأ ليس فيه بعثة لبنانية ودون أن يحصل على التأشيرة عند وصوله إلى مرفأ فيه بعثة. أما إذا لم يمر المركب بأي مرفأ فيه بعثة لبنانية فإن دفع الرسم يتم عند وصوله إلى أول مرفأ لبناني. وإذا كانت السفن المتوجبة إلى لبنان تحمل إرساليات حيوانية وجب إرفاق هذه الإرساليات بشهادات صادرة عن الدائرة البيطرية في بلاد المنشأ تمهر بخاتمها وتصدق عليها البعثة اللبنانية المختصة.يذكر انه يمكن لمعاون القنصل الفخري في البعثات القنصلية اللبنانية الفخرية في حال غياب القنصل الفخري توقيع «مانيفستو» البواخر عملاً بتعميم وزارة الخارجية على بعثتها رقم 13/20 تاريخ 1979/8/28.

ثالثاً: تقديم المساعدات والتسهيلات للسفن والطائرات

تحتاج السفن (والطائرات) وملاحوها عند وصولها إلى أراضي الدولة المضيفة إلى مساعدة البعثة القنصلية التابعة للدولة التي تحمل علمها، ولهذا تلزم المعاهدات القنصلية في غالبيتها سلطات الدولة التي ترسو السفينة في مرافئها تسهيل اتصال ربان السفينة وبحارتها ببعثتهم القنصلية والقيام بزيارتها، إلاّ إذا حالت ظروف خاصة دون ذلك كوجود البعثة في مدينة أخرى بعيدة جداً عن المرفأ، أو الحاجة إلى الحصول على إذن خاص بالزيارة. وتنص هذه المعاهدات على واجب الدولة المضيفة في الإفساح في المجال أمام القناصل لممارسة مهامهم بالإشراف على هذه السفن ومساعدتها بحرية ودون عائق، وعلى واجبها في تقديم كل مساعدة ضرورية لهم في هذا المجال[1].

---

(1) راجع: الفقرتين 1 و 2 من المادة /41/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - التشيكية لعام 1969. والمادة /26/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام 1960. والمادة /20/ من المعاهدة القنصلية البريطانية - الأميركية لعام 1951.

الفصل العاشر

التداخل والتكامل

بين الوظيفتين القنصلية والدبلوماسية

عمدت جميع الدول إلى توحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي في إطار سلك خارجي واحد، بعدما وجدت أن الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية، متداخلتان متكاملتان، إذ كثيراً ما يجد الدبلوماسي نفسه يمارس الوظائف القنصلية كما يجد القنصل نفسه، في ظروف معيّنة كحالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده في الدولة المضيفة، يقوم بالمهام الدبلوماسية[1]. وقد نجم عن هذا التوحيد تنقل موظف السلك الخارجي بين بعثات بلاده في الخارج، بحيث ينتقل من سفارة إلى قنصلية وبالعكس، كما قد يجمع في الوقت نفسه الصفتين الدبلوماسية والقنصلية[2]، كأن يكون السكرتير

(1) نذكّر بالدور الدبلوماسي الكامل الذي قام به القناصل في ظل أنظمة الامتيازات التي ألغيت جميعها في القرن العشرين، فقد كانوا يتولون مهام دبلوماسية كاملة ويتمتعون بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

(2) International Law Reports, Vol. 20, Butterworth, London, 1957, P. 394.

الدبلوماسي للسفارة والقائم بالأعمال القنصلية فيها. وثمَّة العديد من العوامل التي حدت بالدول إلى توحيد سلكيها وإضفاء الصفتين الدبلوماسية والقنصلية في نفس الوقت على نفس الشخص:

1 - ضمور الفوارق الأساسية بين الوظائف الدبلوماسية والقنصلية في العصر الحديث نتيجة تولي دول كثيرة إدارة مصالح اقتصادية وتجارية مختلفة بواسطة مؤسساتها الداخلية والخارجية، باعتبارها مصالح أساسية ذات طبيعة عامة تهم المجتمع ككل بعد أن كانت في الماضي مجرّد مصالح تجارية خاصة، فالبعثات الدبلوماسية تتولى اليوم مهام تجارية وسياحية واقتصادية وثقافية، كان أمرها مسندا في الماضي للبعثات القنصلية فقط.

2 - الفوائد الإدارية والعملية والمادية التي تجنيها الدول جرّاء دمج بعثتها القنصلية في عاصمة بلد ما ببعثتها الدبلوماسية لتؤلف القسم القنصلي فيها حيث يمارس أعماله في دار البعثة الدبلوماسية وتحت الإشراف المباشر لرئيسها.

3 - إضفاء الصفة الدبلوماسية على الموظف القنصلي لتمكينه من التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية وهي أوسع وأشمل من مثيلاتها القنصلية. وكان الاتجاه السائد حتى نهاية العقد الثالث من القرن العشرين يقوم على رفض منح القناصل الصفة الدبلوماسية حتى ولو تولوا مهام دبلوماسية.

القسم الأول

القنصل - الدبلوماسي

قيام القنصل بالعمل الدبلوماسي ليس بالشيء الجديد، فقد مارس القناصل في عهد النهضة دوراً دبلوماسياً كاملاً وكانت لهم صفة الوزراء العاملين Public Ministers، مع أن دورهم الدبلوماسي قد بدأ بالتلاشي في الدول الغربية ابتداء من القرن السابع عشر فقد استمروا بالقيام بدور السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين في ظلِّ أنظمة الامتيازات في أراضي الدولة العثمانية وفي دول الشرق الأقصى إلى أن ألغيت هذه الأنظمة في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين[1].

---

(1) إلا أن تلاشي دور القناصل الدبلوماسيين في الغرب ابتداء من القرن السابع عشر وفي الشرق ابتداء من القرن العشرين لم يحل دون ممارستهم أحياناً مهام دبلوماسية. ففي عام 1928 مثلاً، وفي الرد على أسئلة لجنة خبراء القانون الدولي لعصبة الأمم أفادت حكومة الكومنولث في استراليا بأنه نظراً لعدم وجود بعثات دبلوماسية لديها، فإن القناصل العامين والقناصل يقومون بالأعمال الدبلوماسية. كذلك كان للقنصلية العامة للاتحاد السوفيتي السابق في اتحاد جنوب أفريقيا في النصف الثاني من القرن العشرين دور دبلوماسي كامل بموافقة الدولة المضيفة في فترة لم يكن فيها للاتحاد السوفيتي في بريتوريا بعثة دبلوماسية. وإلى جانب هذه الحالات التي يقوم فيها القناصل بتولي مهام دبلوماسية، يقوم الموظف القنصلي عادة وهو المقيم في مدن صناعية واقتصادية مهمة خارج العاصمة السياسية كمدن نيويورك وميلانو وفرانكفورت وساو باولو وسدني واسطنبول ومرسيليا ومونتريال. بتتبع الأحداث الاقتصادية والسياسية في منطقة عمله وبرفع التقارير بشأنها إلى رئيس البعثة الدبلوماسية أو إلى وزارة الخارجية مباشرة إذا لم يكن لبلاده تمثيل دبلوماسي في الدولة المضيفة. راجع خليل حسين، التنظيم الدبلوماسي، المرجع السابق، ص 285.

وتنص المادة (17) التي أقرت في المؤتمر القنصلي على:

«1 - عندما لا يكون للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية لدى الدولة المضيفة، وعندما لا تكون ممثلة لديها بواسطة بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة، فإن بإمكان الموظف القنصلي، بموافقة الدولة المضيفة، ودون أن يؤثر ذلك في وضعه القنصلي، القيام بالأعمال الدبلوماسية. والقيام بمثل هذه الأعمال من قبل موظف قنصلي لا يمنحه أي حق في الامتيازات والحصانات الدبلوماسية.

2 - بإمكان الموظف القنصلي، بعد تبليغ الدولة المضيفة، تمثيل الدولة الموفدة لدى أية منظمة دولية. ويحق له، عندما يتصرف بهذه الصفة، التمتع بكل الامتيازات والحصانات التي يمنحها القانون الدولي العرفي والاتفاقات الدولية لممثل لدى منظمة دولية. ومع ذلك، وبالنسبة إلى كل وظيفة قنصلية يمارسها، فليس له حق في حصانة قضائية أوسع من تلك التي يتمتع بها موظف قنصلي، وفقاً لهذه الاتفاقية».

ويعتبر نص المادة /17/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية إبرازاً لناحية متطوِّرة لجهة المفهوم الحديث للعلاقات القنصلية بدأ بالتبلّور منذ بداية هذا القرن وأشارت إليه اتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية لعام 1928 في مادتها 12 التي نصّت على أنه «في حال تغيب الممثل الدبلوماسي لدولة القنصل، يمكن للقنصل أن يقوم بالمهام الدبلوماسية بالمقدار الذي تسمح به الدولة المضيفة في تلك الحالة». وعلى الرغم من خلو المعاهدات القنصلية السابقة لاتفاقية ڤيينا من نص مماثل للمادة /12/ من اتفاقية هافانا، فإن الممارسة

الدولية المعاصرة أدت إلى قيام عرف حديث تمَّ تكريسه في الفقرة الأولى من المادة /17/. كما أن إقدام العديد من الدول الصغيرة على تكليف قناصلها العاملين في المدن التي تقوم فيها مراكز المنظمات الدولية بمختلف أنواعها، تمثيلها لدى هذه المنظمات نظراً لعجزها عن تعيين ممثلين دائمين لها لديها بسبب مصاعب مادية أو نقص في القوى البشرية الخبيرة، أدى إلى تكوين عرف دولي آخر حديث ينظم وضع القناصل العاملين لدى هذه المنظمات، تكرَّس بنص الفقرة الثانية من المادة /17/ المذكورة.

وخلاصة القول، أن القناصل يقومون عادة بممارسة مهام دبلوماسية كقيامهم بمراقبة الأوضاع الاقتصادية والسياسية في مناطقهم القنصلية، ورفع التقارير بشأنها إلى دولهم عبر البعثات الدبلوماسية. إلا أن ممارسة هذه المهام تحصر في علاقاتهم مع دولهم ولا تتعداها إلى علاقاتهم مع الدولة المضيفة إلا إذا أجازت هذه الدولة لهم ذلك، وهذا أمر نادر الحدوث وبالتالي فإن عملهم هذا لا يؤثر في وضعهم في الدولة المضيفة ما دامت مهامهم تبقى بالنسبة إليها محصورة في النطاق القنصلي. ولكن ثمَّة حالتين يمارس فيهما القناصل وظائف دبلوماسية شبه كاملة وفقاً لنص المادة /17/ موضوع البحث: الأولى عند عدم وجود بعثة دبلوماسية لدولة القنصل في الدولة المضيفة، والثانية عند تمثيله لبلاده لدى منظمة دولية.

أولاً: ممارسة القنصل المهام الدبلوماسية لعدم وجود بعثة دبلوماسية

تتعدَّد الأسباب التي تدفع بالدول إلى إقامة علاقات قنصلية مع دولة ما دون إقامتها علاقات دبلوماسية، فقد يكون السبب عدم

أهمية الدولة المضيفة سياسياً واكتفاء الدولة الموفدة بإقامة تمثيل دبلوماسي غير مقيم معها. كما قد تكون الدولة الموفدة حديثة العهد بالاستقلال فتباشر علاقاتها الدولية بافتتاح بعثات دبلوماسية لها في الدول الكبرى والدول المجاورة أو التي تربطها بها علاقات خاصة بينما تفتح قنصليات عامة أو قنصليات في دول العالم الأخرى التي تربطها بها علاقات اقتصادية أو يكون لها فيها جالية كبيرة، وغالباً ما تكون هذه العلاقات مقدمة لإنشاء علاقات دبلوماسية في وقت لاحق. ومن جهة أخرى فقد تقطع الدول علاقاتها الدبلوماسية مع بعض الدول دون قطع علاقاتها القنصلية، كما قد تتحاشى بعض الدول إقامة علاقات دبلوماسية مع دول أو حكومات لم يسبق لها أن اعترفت بها ولا ترغب في حصول هذا الاعتراف الذي يتم حكماً فور إقامتها للعلاقات الدبلوماسية. أما إقامة العلاقات القنصلية فلا تؤدي في الغالب إلى الاعتراف بهذه الدول أو الحكومات إلاّ في حالة توافر بعض الشروط. ولا تعترض الدولة المضيفة في الغالب على ممارسة القناصل لدورهم الدبلوماسي هذا ما دام يسهل لها إيصال آرائها إلى الدول التي لم تعترف بها بعد، ما قد يؤدي إلى حصولها على هذا الاعتراف. وقد يتصل القناصل بالقوى الانفصالية أو بالثوار في وقت تكون فيه الدولة المضيفة بحالة ضعف تعجز فيها عن طرد القنصل إذا كان يقيم في منطقة يسيطر عليها الانفصاليون أو الثوار أو حتى لو كان يقيم في مناطق تسيطر عليها القوى النظامية فيها، وذلك تحاشياً لإثارة الدولة الموفدة في وقت تكون فيه بأمس الحاجة لكل دعم دولي. على أن هذه الدول تقوم في الغالب بعد قمع الثورة بإعلان القناصل الأجانب الذين اتصلوا بالثوار أو قدموا الدعم لهم، أشخاصاً غير مرغوب فيهم.

كما لا يمكن للموظف القنصلي ممارسة الأعمال الدبلوماسية

في الظروف العادية إلا إذا توافر شرطان نصّت عليهما الفقرة الأولى من المادة /17/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية:

1 - الأول عدم وجود بعثة دبلوماسية للدولة الموفدة لدى الدولة المضيفة وعدم تمثيلها لديها بواسطة بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة.

2 - الثاني موافقة الدولة المضيفة على قيام القنصل بالأعمال الدبلوماسية، وهذه الموافقة قد تكون صريحة، وقد تكون ضمنية إذا علمت الدولة المضيفة بممارسة القنصل لمهام دبلوماسية ولم تعترض على ذلك.

وعند توافر الشرطين يقوم القنصل بالمهام الدبلوماسية إلى جانب قيامه بمهامه القنصلية الأصلية دون أن يؤدي ذلك إلى أي تغيير في وضعه القنصلي. ولا يحق له بالتالي التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. فالوضع القانوني للقنصل - الدبلوماسي هو إذن الوضع القنصلي مع ما يلازمه من امتيازات وحصانات قنصلية وهو بهذا يختلف عن الدبلوماسي - القنصل الذي يحافظ على طبيعته الدبلوماسية رغم ممارسته للأعمال القنصلية ويستفيد بالتالي من الحصانات والامتيازات الملازمة لها.

وثمَّة حالة خاصة لم تتطرق إليها اتفاقية ڤيينا القنصلية وهي حالة إسناد رئاسة البعثة الدبلوماسية للموظف القنصلي في حال تغيّب رئيس هذه البعثة وعدم وجود دبلوماسي فيها يتولى شؤونها، إذ أن الدولة الموفدة تفضل في هذه الحالة إسناد مهامها إلى أحد رؤساء بعثاتها القنصلية العاملة في أراضي الدولة المضيفة أو أحد

موظفي هذه البعثات المسلكيين بدلاً من تكليف أحد موظفي البعثة الدبلوماسية الإداريين إدارة الشؤون الإدارية الجارية فيها[1]. ولا بد في هذه الحالة من قيام وزير خارجية الدولة الموفدة بتوجيه رسالة إلى وزير خارجية الدولة المضيفة يعلمه فيها بتكليف الموظف القنصلي ترؤس البعثة الدبلوماسية. أو قيام رئيس البعثة الدبلوماسية بتوجيه مذكرة إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة يعلمها فيها بالموضوع، وهو ما يحدث غالباً. وقد يتولى رئيس هذه البعثة تقديم الموظف القنصلي لوزير خارجية الدولة المضيفة قبل مغادرته مركز عمله. ولا بد أن يقترن تكليف الموظف القنصلي برئاسة البعثة الدبلوماسية، بموافقة الدولة المضيفة التي قد تكون صريحة عبر كتاب أو مذكرة جوابية تفيد تبلغها التكليف أو تتضمن ترحيبها بالقائم بالأعمال بالوكالة، أو تكون ضمنية إن لم تقم بالرد.

ثانياً: ممارسة القنصل للمهام الدبلوماسية بصفته ممثلاً لدولته لدى منظمة دولية

قامت الولايات المتحدة في 16 كانون الثاني / يناير 1958 بتوجيه مذكرة إلى رؤساء البعثات الأجنبية لديها تنبههم فيها إلى تزايد عدد القناصل الذين يمثلون بلادهم لدى الأمم المتحدة أو يعملون كأعضاء دائمين في وفودها. وأوضحت المذكرة الاختلاف القائم بين طبيعة المهام القنصلية وطبيعة المهام التمثيلية لدى المنظمة الدولية، وبالتالي الاختلاف في مدى الحصانات والامتيازات الممنوحة في

(1) تنص الفقرة الثانية من المادة /19/ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية على أنه «يجوز للدولة المعتمدة عند عدم وجود أي موظف دبلوماسي لبعثتها في الدولة المعتمد لديها، أن تعين برضا هذه الدولة، أحد الموظفين الإداريين والفنيين لتولي الشؤون الإدارية الجارية للبعثة».

كلتا الحالتين، خاصة وأن المادة /15/ من اتفاقية المقر تحول دون إنهاء الصفة الدبلوماسية لأفراد البعثات لدى الأمم المتحدة بإعلانهم أشخاصاً غير مرغوب فيهم من قبل الولايات المتحدة. وطالبت المذكرة الدول الموفدة بأن تلغي هذه الازدواجية الوظيفية وتقرر صفة موفديها بحيث يعملون كقناصل أو كممثلين لها لدى المنظمة الدولية مع مراعاة وضع بعض الدول التي تفرض عليها، قلّة أفراد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي، تكليف ممثلها أمام المنظمة الدولية بتولي مهام قنصلية خصوصاً إن لم يكن لها بعثات قنصلية في أي مكان آخر من الولايات المتحدة. بصورة مؤقتة ومن وقت إلى آخر بأداء أعمال معينة في بعثات دولهم لدى المنظمة الدولية، دون أن يخولهم ذلك حق المطالبة بمنحهم الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي تمنح لموظفي البعثات المعتمدة لدى الأمم المتحدة ورؤسائها وفقاً للقسم /15/ من اتفاقية المقر المعقودة بين الولايات المتحدة والمنظمة الدولية.

ولقد رأت دول عدة، وخاصة الدول الصغيرة والحديثة الاستقلال، في هذا التعميم إضراراً بها نظراً لعجزها الاقتصادي والبشري عن إنشاء بعثتين لها في نيويورك، بعثة قنصلية، وبعثة دبلوماسية لدى الأمم المتحدة. ولهذا أصرّت خلال مؤتمر ڤيينا القنصلي على إقرار نص الفقرة الثانية من المادة /17/ من الاتفاقية القنصلية التي أنهت البلبلة التي أثارها تعميم الولايات المتحدة، وخاصة بعد تصديق الولايات المتحدة على الاتفاقية القنصلية.

ويتمتع الموظف القنصلي أثناء تمثيله لبلاده لدى منظمة دولية وفي كل ما له علاقة بهذا التمثيل بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية اللازمة لذلك كما يقرها القانون الدولي العرفي والتعاهدي، بينما تطبق عليه الأحكام المتعلقة بالحصانات القضائية

التي تقرها اتفاقية فيينا في كل ما له علاقة بممارسة أعماله القنصلية، مع العلم أن ثمَّة صعوبة عملية في الفصل بين هذه المهام، خاصة إذا كانت دور البعثتين واحدة، أو إذا كان العمل في حد ذاته يحتمل الوصفين القنصلي والدبلوماسي التمثيلي، عندما يتعلق بمواضيع اقتصادية أو ثقافية أو اجتماعية أو قانونية.

القسم الثاني

الدبلوماسي - القنصل

تنص المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على:«تمارس البعثات القنصلية الوظائف القنصلية. وتمارسها كذلك البعثات الدبلوماسية وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية».وتنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية على ما يلي:«يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية على أنه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية».

ومن المعروف أن الوظائف الأساسية التقليدية للبعثات الدبلوماسية هي: التمثيل Representation والحماية Protection والمفاوضة Negotiation والمراقبة Observation. وقد عدّدت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من اتفاقية فيينا الدبلوماسية هذه الوظائف وأضافت إليها وظيفة أخرى هي تعزيز العلاقات الودية بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة وإنماء علاقاتهما الاقتصادية والثقافية والعلمية. وتتدرج المهام القنصلية التي تقوم بها البعثة الدبلوماسية

ضمن وظيفة هذه البعثة المتعلقة بالحماية والرعاية وضمن عملها في إنماء العلاقات بين الدولة المضيفة والدولة الموفدة.

إن تولي البعثات الدبلوماسية للمهام القنصلية هو عرف دولي كرّسته المعاهدات القنصلية المختلفة التي عرفها القرن العشرين. فاتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية بين الدول الأميركية نصّت في مادتها /13/ على إمكان قيام الممثل الدبلوماسي بالأعمال القنصلية إذا وافقت على ذلك الدولة المضيفة، والمعاهدة القنصلية الصينية السوفيتية لعام 1959 نصّت في مادتها /25/ على «ان أحكام المعاهدة المتعلقة بحقوق وواجبات القناصل تطبق على أعضاء البعثة الدبلوماسية الذين يمارسون الوظائف القنصلية في البعثة، على أن ممارسة هذه الوظائف من قبل هؤلاء الأشخاص لا يؤثر في حصاناتهم وامتيازاتهم»[1].فقيام البعثات الدبلوماسية بالمهام القنصلية هو أمر ثابت في التعامل الدولي وقاعدة من قواعد القانون الدولي لا خلاف عليها. إلا أنَّ تولي الدبلوماسيين للوظائف القنصلية يثير العديد من الأسئلة أهمها:ما هية الإجراءات التي يجب اتخاذها قبل أن تباشر البعثات الدبلوماسية القيام بالمهام القنصلية؟ وهل تشمل الصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية كافة مناطق الدولة المعتمدة لديها؟ وهل يحق للبعثة الاتصال بالسلطات المحلية أثناء ممارسة هذه الصلاحيات؟ وهل يستفيد الموظفون الدبلوماسيون الذين يقومون بممارسة المهام القنصلية من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الواسعة أم يخضعون للأحكام التي ترعى الحصانات والامتيازات القنصلية المحدودة؟ وهل بإمكان البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى المنظمات الدولية القيام بالمهام القنصلية؟

---

(1) راجع كذلك: المادة /31/ من المعاهدة اليونانية – اللبنانية لعام 1948. والمادة /35/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960.

أولاً: إجراءات ممارسة البعثة الدبلوماسية للوظائف القنصلية

أثناء مناقشة المؤتمر الدبلوماسي عام 1961 للمادة الثالثة من الاتفاقية الدبلوماسية، ظهرت ثلاثة تيارات: دعا الأول إلى حق البعثات الدبلوماسية الحكمي في ممارسة العلاقات القنصلية دون اشتراط حصولها على موافقة الدولة المضيفة(1)، ورأى الثاني أن إنشاء العلاقات الدبلوماسية لا يتضمن المباشرة الحكمية للعلاقات القنصلية بل يستوجب الحصول على الموافقة المسبقة للدولة المضيفة لممارسة هذه المهام عن طريق منح الدبلوماسي الذي يتولى المهام القنصلية إجازة بذلك أو عن أية طريقة أخرى تعبر عن موافقة هذه الدولة(2)، ورأت إسبانيا أن هذه الموافقة قد تكون ضمنية عندما لا تعترض الدولة المضيفة على قيام البعثة الدبلوماسية بممارسة هذه المهام. أما التيار الثالث الذي نادت به فنزويلا فطالب بإلغاء المادة /3/ باعتبار أن القانون الفنزويلي لعام 1876 لا يجيز مطلقا الجمع بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية (3). وكان من نتيجة تباين الآراء إقرار المؤتمر لنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الاتفاقية الدبلوماسية، السابق ذكرها، بشكلها الغامض الذي ورد في مشروع لجنة القانون الدولي الدبلوماسي. أما مشروع لجنة القانون الدولي القنصلي فكان واضحاً عندما نصّ على أن «تمارس البعثات القنصلية الوظائف القنصلية، وتمارسها كذلك البعثات

(1) ومن أنصار هذا التيار: رومانيا، والاتحاد السوفيتي السابق، ومالي، وكولومبيا، وتونس، وغيرها.

(2) ومن أنصاره: يوغوسلافيا وإيطاليا وغيرهما.

(3) راجع هذه المناقشات والاتجاهات في:

U.N. Diplomatic conference, Vol. 1, PP. 8 - 9, 58, 82 - 84.

الدبلوماسية وفقاً لأحكام المادة 68»[1]. وقد تمَّ تعديل هذا النص فاستبدلت بعبارة «وفقاً لأحكام المادة 68» عبارة «وفقاً لنصوص هذه الاتفاقية». كما جاء نص المادة الثالثة من الاتفاقية القنصلية مكملاً لما نصّت عليه الفقرة الثانية من المادة الثانية منها إذ جاء فيها: «إن الموافقة المعطاة على إنشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين تتضمن، ما لم ينص على خلاف ذلك، الموافقة على إنشاء علاقات قنصلية». وأوضحت اللجنة في تعليقها على هذه الفقرة أن إنشاء علاقات دبلوماسية يتضمن حكماً إنشاء علاقات قنصلية إلا إذا تمَّ استثناء هذه العلاقات بناء لطلب إحدى الدولتين[2]. ولكن هذا الاستثناء يبقى في الواقع ذا طابع نظري إذ لا يعقل أن تشترط دولة، ترضى بإنشاء علاقات دبلوماسية مع دولة أخرى وفتح سفارات لها فيها، عدم قيام علاقات قنصلية معها[3].

وبالتالي إنشاء العلاقات الدبلوماسية يتضمن حكماً إنشاء العلاقات القنصلية. وغالباً ما تتولى البعثات الدبلوماسية الشؤون القنصلية. ومن هنا جاءت المادة /70/ من الاتفاقية القنصلية وعنوانها «ممارسة البعثات الدبلوماسية للوظائف القنصلية» تضع في فقرتيها الأولى والثانية القواعد التي على البعثات الدبلوماسية إتباعها قبل مباشرتها لوظائفها القنصلية. ونص الفقرتين هو:

1 - «تطبق أحكام هذه الاتفاقية أيضاً، في حدود ما يسمح به مضمون النص، على ممارسة الوظائف القنصلية من قبل البعثة الدبلوماسية».

---

(1) المادة /68/ من مشروع اللجنة هي المادة /70/ من الاتفاقية القنصلية.

(2) U.N. Consular conference, Vol. 2, P. 4.

(3) Lee: «Vienna Convention», PP. 171 - 172.

2 - «يجري تبليغ أسماء أعضاء البعثة الدبلوماسية الملحقين بالقسم القنصلي، أو المكلفين ممارسة الوظائف القنصلية في البعثة، على وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة المعينة من قبل هذه الوزارة».

ويتبين لنا من تحليل هاتين الفقرتين أمران:

1 - الأمر الأول أنه تطبق على ممارسة الوظائف القنصية من قبل البعثات الدبلوماسية أحكام الاتفاقية التي لا تتعارض مع طبيعة البعثة الدبلوماسية[1]، وكانت لجنة القانون الدولي في الفقرة الأولى من المادة /68/ من مشروعها القنصلي قد حدَّدت، حصراً، مواد الاتفاقية التي تطبق على البعثات الدبلوماسية عندما تباشر المهام القنصلية وهي:

أ - المادة الخامسة من المشروع المتعلق بالوظائف القنصلية.

ب - المادة السابعة من المشروع المتعلقة بممارسة الوظائف القنصلية نيابة عن دولة ثالثة.

ت - المادة /36/ من المشروع المتعلقة بالاتصال برعايا الدولة الموفدة.

ث - المادة /37/ من المشروع المتعلقة بواجبات الدولة المضيفة.

---

(1) فلا تطبق، مثلاً، الأحكام المتعلقة بالحصانات والامتيازات القنصلية نظراً لتمتع البعثات بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

ج - المادة /39/ من المشروع المتعلقة بجباية الرسوم القنصلية وإعفائها من الضرائب.

2 - الأمر الثاني أن البعثة الدبلوماسية قد تضم بعثة قنصلية برئاسة موظفين دبلوماسيين يحملون ألقاباً قنصلية، كتعيين مستشار البعثة قنصلاً عاماً أو سكرتيرها الأول قنصلاً، كما قد تضم البعثة قسماً قنصلياً برئاسة دبلوماسي يسمى في الغالب القائم بالأعمال القنصلية Chargé d'Affaires Consulaires، ويوقع على المعاملات القنصلية بهذه الصفة. قد يطلق هذا اللقب على كل دبلوماسي مكلف القيام بالمهام القنصلية في البعثة الدبلوماسية حتى ولو لم يكن فيها قسم قنصلي خاص[1]. ويتوجب على البعثة الدبلوماسية عندها إبلاغ وزارة خارجية الدولة المضيفة أسماء الدبلوماسيين الذين يتولون مهام قنصلية. ويُكتفى بهذا التبليغ دون حاجة إلى الحصول على الإجازة القنصلية أو على موافقة هذه الوزارة على قيامهم بالمهام القنصلية. ويرفق بالتبليغ نموذج توقيع الموظف الدبلوماسي الذي سيتولى المهام القنصلية كي تعتمده وزارة الخارجية في الدولة المضيفة عند تصديقها على المعاملات القنصلية كي تعتمده وزارة الخارجية في الدولة المضيفة عند تصديقها على المعاملات القنصلية الصادرة عن البعثة. وقد يُكتفى بتبليغ الوزارة نموذج التوقيع واعتباره تبليغاً لها باسم القائم بالأعمال القنصلية.

(1) وإن كان المتعارف عليه تسميته بالقنصل.

ويعتبر نص الفقرة الثانية من المادة /70/ من الاتفاقية القنصلية تطوراً مهماً في حقل العلاقات القنصلية، فالمعاهدات القنصلية السابقة لاتفاقية ڤيينا القنصلية اشترطت الحصول على موافقة وزارة خارجية الدولة المضيفة على تكليف أحد موظفي البعثة الدبلوماسية تولي المهام القنصلية فيها كما اشترط بعضها حصول هؤلاء الموظفين القائمين بالأعمال القنصلية على إجازة قنصلية[1].

ثانياً: النطاق الجغرافي للصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية

لتحديد النطاق الجغرافي للصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية ينبغي التمييز بين حالات ثلاث[2]:

1 - إذا لم يكن للدولة الموفدة قنصليات في الدولة المضيفة، شملت الصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية كامل أراضي الدولة المضيفة.

2 - إذا كان لهذه الدولة قنصليات في الدولة المضيفة حصرت الصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية بالمناطق التي لا تشملها صلاحيات هذه القنصليات.

3 - إذا كان للدولة الموفدة قنصليات تشمل صلاحياتها جميع أراضي الدولة المضيفة فلا تمارس البعثات الدبلوماسية

---

(1) راجع مثلاً الفقرة /3/ من المادة /6/ من المعاهدة القنصلية البريطانية - الأميركية لعام 1951، وقارنها بالمادة /49/ من المعاهدة الفرنسية - التشيكية لعام 1969، التي تبنّت الاتجاه الحديث.

(2) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة الثالثة من مشروعها القنصلي في:
U.N. consular conference, Vol. 2, P. 51.

مهام قنصلية وإن كانت غالبية الدول تحصر بها حق منح التأشيرات السياسية والخاصة نظراً لطبيعة هذه التأشيرات السياسية.

فالطبيعة التمثيلية للبعثة الدبلوماسية تفرض عليها حصر اتصالها بوزارة خارجية الدولة المضيفة، فلا يحق لها أن تتصل ببقية الإدارات في الدولة المضيفة إلا عن طريق هذه الوزارة أو بعد اتفاق معها[1]، بينما يتصل رئيس البعثة القنصلية بعد حصوله على الإجازة القنصلية بالسلطات المحلية، وليس له أن يتصل بالسلطات المركزية أو بوزارة خارجية الدولة المضيفة إلا عن طريق بعثة دولته الدبلوماسية التي تتبع لها، وفقاً للقانون الدولي، جميع البعثات القنصلية في الدولة المضيفة. وهنا يطرح سؤال عن مدى حق البعثة الدبلوماسية في الاتصال بالسلطات المحلية أثناء ممارستها للوظائف القنصلية ضمن النطاق الجغرافي المشار اليه. كان الرأي السائد في الفقه الدولي حصر اتصال البعثة الدبلوماسية بوزارة خارجية الدولة المضيفة مع حقها في أن تثير معها أي موضوع قنصلي. ولم يكن يسمح لها بالاتصال بالسلطات المحلية إلا إذا كانت قد استحصلت لبعض موظفيها على إجازة قنصلية تمكنهم من إجراء هذا الاتصال بعد أن تكون هذه السلطات المحلية قد تبلّغت مضمون الإجازة[2]. وجاءت لجنة القانون الدولي تدخل تعديلاً على هذا الاتجاه وتقترح في الفقرة الثالثة من المادة /68/ من مشروعها، السماح للبعثة الدبلوماسية أثناء ممارستها للمهام القنصلية، بالاتصال السلطات المحلية إن لم يكن في القانون المحلي أو في الممارسة المتبعة في

(1) راجع الفقرة الثانية من المادة /41/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

(2) Wood and Serres: «Diplomatic Ceremonial and Protocol», Macmillan, London, 1970, P.P. 69 - 70.

الدولة المضيفة ما يحول دون ذلك[1].

وأقرَّ المؤتمر الفقرة المقترحة بعد أن عدَّل بعض كلماتها بحيث ازدادت وضوحاً. وهكذا جاءت الفقرة الثالثة من المادة /70/ من الاتفاقية القنصلية تنص على ما يلي: «بإمكان البعثة الدبلوماسية لدى ممارسة الوظائف القنصلية الاتصال:

أ - بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية.

ب - بالسلطات المركزية للدولة المضيفة إذا كانت تسمح بذلك قوانين وأنظمة وعادات الدولة المضيفة أو الاتفاقات الدولية بهذا الصدد».

ومن هذا النص يمكن الاستنتاج:

1 - إن للقسم القنصلي في البعثات الدبلوماسية وللقائمين بالأعمال القنصلية فيها حق الاتصال بالسلطات المحلية رغم عدم اضطرارهم إلى الحصول على الإجازة القنصلية. ولم تضع المادة أي شرط يحد من حريتهم في إجراء هذا الاتصال.

2 - لهؤلاء الموظفين عند قيامهم بالأعمال القنصلية حق الاتصال بالسلطات المركزية إذا كانت تجيز ذلك قوانين

---

(1) أثناء مناقشة المؤتمر لمشروع المادة المقترحة من لجنة القانون الدولي، أيدت إيطاليا وإسبانيا وبريطانيا فكرة منح الدبلوماسيين الذين يقومون بمهام قنصلية ذات التسهيلات الممنوحة للموظفين القنصليين في القنصليات المستقلة عن البعثة، ومنها حقهم في الاتصال بالسلطات المحلية

U.N. consular conference, Vol. 2, P. 39.

وعادات الدولة المضيفة، أو إذا كان هناك اتفاق دولي حول الموضوع يسمح بذلك.

3 - يحظر على الموظف الدبلوماسي وإن كان يتولى المهام القنصلية، الاتصال بالسلطات المحلية عندما يتعلق الموضوع بالأعمال الدبلوماسية التي يتولاها بصفته الدبلوماسية لا القنصلية. وعليه في هذه الحالة حصر اتصاله بالإدارات المركزية في وزارة خارجية الدولة المضيفة. فمعيار التفريق إذن بالنسبة إلى السلطة التي ينبغي الاتصال بها، هو طبيعة الموضوع الذي يتم الاتصال بشأنه وقيام الموظف به بصفته الدبلوماسية أو بصفته القنصلية ما دام يجمع بين الصفتين.

ثالثاً: احتفاظ الدبلوماسي - القنصل بصفته الدبلوماسية

استقرَّ العرف والتعامل الدوليان على أن تولّي الموظف الدبلوماسي للمهام القنصلية لا ينزع عنه الصفة الدبلوماسية ولا يحرمه بالتالي الاستفادة من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الواسعة. وقد أقرّت ذلك معاهدات قنصلية عدة. وجاءت اتفاقية ڤيينا القنصلية 1963 تكرّس هذا العرف أو التعامل في الفقرة الرابعة من مادتها /70/ التي تنص على ما يلي: «تبقى الامتيازات والحصانات العائدة لأعضاء البعثة الدبلوماسية، المذكورين في الفقرة الثانية من هذه المادة خاضعة لقواعد القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية»[1].

---

(1) وتمنح جميع دول العالم، بالفعل، الموظفين الدبلوماسيين الذين يتولّون العمل القنصلي في السفارات، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الملازمة لصفتهم الدبلوماسية. وكانت=

وبالتالي يبدو واضحاً أنه على الرغم من التطابق بين المهام التي يمارسها الدبلوماسي - القنصل وتلك التي يمارسها القنصل وخضوعها لنفس القواعد، فإن الأحكام المرتبطة بصفته الدبلوماسية، كتلك التي ترعى وضعه الوظيفي وحصاناته وامتيازاته وتعيينه ومباشرته لمهامه وإنهائها، تنظمها اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

رابعاً: قيام البعثات الدبلوماسية لدى المنظمات الدولية بالوظائف القنصلية

تعتبر البعثات الدائمة للدول لدى المنظمات الدولية بعثات دبلوماسية، ويمكن بالتالي تطبيق أحكام المادة /70/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية عليها والسماح لها بممارسة الأعمال القنصلية. وقد قامت هذه البعثات فعلاً بمهام قنصلية في حالات عدة[1].

= الولايات المتحدة تحصر في الماضي بالبعثات الدبلوماسية المقيمة في واشنطن حق تكليف بعض موظفيها تولي المهام القنصلية مع احتفاظهم بحصاناتهم الدبلوماسية، وكانت ترفض أن يمارس الدبلوماسي المهام القنصلية خارج العاصمة مع احتفاظه بصفته الدبلوماسية والحصانات الملازمة لها إلا أن موقفها تغيّر فيما بعد، إذ نلاحظ أن دولاً كثيرة، تسجل قناصلها العامين وقناصلها العاملين في قنصلياتها المنتشرة في أرجاء الولايات المتحدة كأعضاء في بعثتها الدبلوماسية في واشنطن مكلفين بالمهام القنصلية في تلك القنصليات المعتبرة من أقسام البعثة الدبلوماسية ما يوفر لهم الصفة الدبلوماسية ويجعلهم خاضعين للأحكام المتعلقة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. Hackworth: Digest, Vol. 4, P. 424.

(1) نذكر منها قيام البعثة الدائمة للاتحاد السوفيتي لدى الأمم المتحدة عام 1950 بدور قنصلي عندما قام أحد موظفيها بعد موافقة الولايات المتحدة بزيارة غوبتشيف gubitchev في سجنه. والمذكور كان موظفاً في الأمانة العامة للأمم المتحدة. وهو من أصل روسي، وقد ألقيَّ القبض عليه من قبل السلطات الأميركية بتهمة التجسس. وأبلغت الولايات المتحدة البعثة السوفيتية لدى المنظمة الدولية وبواسطة هذه المنظمة اعتقال غوبتشيف نظراً لعدم وجود قنصلية سوفيتية في نيويورك في ذلك الوقت. ونشير كذلك إلى قيام=

وفي الواقع ليس ثمَّة مانع قانوني يحول دون قيام البعثات المعتمدة لدى الأمم المتحدة بممارسة المهام القنصلية. فهذه البعثات هي بعثات دبلوماسية، والفقرة الثانية من المادة الثالثة من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية والمادتان 3 و 70 من اتفاقية ڤيينا القنصلية تجيز للبعثات الدبلوماسية ممارسة الأعمال القنصلية. وإذا كانت الفقرة الثانية من المادة /70/ تشترط تبليغ أسماء موظفي البعثة الدبلوماسية المكلفين القيام بالمهام القنصلية إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة، فليس ثمَّة ما يحول عند تكليف موظف في البعثات لدى المنظمات الدولية تولّي مهام قنصلية، دون تبليغ اسمه إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة باعتبار البعثة الدبلوماسية معتمدة لديها، وإلى السلطات المختصة في الولايات المتحدة باعتبارها الدولة المضيفة حيث تمارس الأعمال القنصلية في أراضيها. ويحافظ الموظف المكلف بالأعمال القنصلية على صفته الدبلوماسية ويتمتع بالحصانات والامتيازات الملازمة لها على غرار الدبلوماسي العامل في بعثة دبلوماسية والمكلف بتولي المهام القنصلية فيها.

وللمنظمة الدولية، كما لدولة المقر، حق رفض هذا التعيين، كما أن لهما اعتباره أثناء توليه لهذه المهام، شخصاً غير مرغوب فيه. فإذا أعلنت ذلك المنظمة الدولية وجب على الموظف المغادرة باعتبار

= البعثات الدبلوماسية للدول الشيوعية السابقة لدى الأمم المتحدة في نيويورك ولدى مكتبها الأوروبي في جنيف بأعمال قنصلية عدة كمنح التأشيرات القنصلية. وطلبت الولايات المتحدة عام 1963، من الحكومة السويسرية، إثر إقفال القنصلية الأميركية في جنيف، منح إجازة قنصلية لأحد العاملين في بعثتها لدى المكتب الأوروبي للأمم المتحدة، وأوكلت إلى هذه البعثة منح التأشيرات السياسية في الحالات الاضطرارية، كذلك حصلت البعثة الكندية لدى المكتب الأوروبي في جنيف على إجازة قنصلية لاثنين من موظفيها يتوليان الأعمال القنصلية. راجع خليل حسين، التنظيم الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 283.

أن وظيفته الأساسية هي لدى هذه المنظمة. أما إذا أعلنت ذلك دولة المقر فإنها تتخذ هذا الموقف نظراً لممارسة الموظف للأعمال القنصلية في أراضيها وليس للدولة الموفدة في هذه الحالة الحق بالتذرّع بأن موظفها معتمد لدى المنظمة الدولية وأنه لا يحق لدولة المقر بالتالي اعتباره شخصاً غير مرغوب فيه وطرده من أراضيها، ذلك لأن تكليفها لموظفها القيام بالمهام القنصلية يعني موافقتها المسبقة على إخضاعه لقواعد القانون الدولي التي تتيح للدولة المضيفة إعلان الشخص العامل في البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدول الأجنبية لديها شخصاً غير مرغوب فيه.

ومن جهة أخرى فإن مهام عدة للبعثات لدى المنظمات الدولية تتلاءم مع المهام القنصلية ومن بينها المتعلقة بدعم تطور حقوق الإنسان وحمايتها والعمل على تنشيط التبادل الثقافي والعلاقات التجارية والاقتصادية. كما أن قيام البعثات لدى المنظمات الدولية بالمهام القنصلية، يشكل حلاً مناسباً للمصاعب الاقتصادية والبشرية التي تواجهها الدول الصغرى العاجزة عن إنشاء بعثة دبلوماسية تمثلها لدى المنظمة الدولية وبعثة قنصلية تتولى رعاية مصالحها لدى الدولة المضيفة.

الباب السابع

حصانات وامتيازات البعثة القنصلية

الفصل الأول: حصانات دار البعثة القنصلية

الفصل الثاني: تسهيلات وامتيازات الدور القنصلية

الفصل الثالث: تسهيل اتصال البعثة القنصلية بحكومتها ورعاياها وبسلطات الدولة المضيفة

الفصل الرابع: حق الاتصال بسلطات الدولة المضيفة

الفصل الخامس: امتيازات وتسهيلات التنقل وتحصيل الرسوم والتزويد بالمعلومات

الفصل الأول

حصانات دار البعثة القنصلية

نصّت المادة 31 من اتفاقية ڤيينا القنصلية على حرمة دار البعثة، فيما نصّت المادة 33 من الاتفاقية نفسها، على حرمة المحفوظات والوثائق العائدة لدار البعثة.

القسم الأول

حرمة دار البعثة القنصلية

وفقاً للقانون الدولي العرفي لم يكن للدور القنصلية، وقبل عقد معاهدة ڤيينا للعلاقات القنصلية، حرمة مماثلة لتلك التي تتمتع

بها البعثة الدبلوماسية، أو التي يتمتع بها الأرشيف القنصلي[1]، إلاّ في حالة وجود نص تعاقدي بين دولتين ينص على خلاف ذلك ويمنح البعثة القنصلية حرية كاملة. ولكن هذا لا يعني أن البعثة القنصلية كانت مجرّدة من كل حرمة. فقد أقرّ لها العرف بالحماية من كل اعتداء يتم بطريقة غير قانونية[2] دون أن يحد ذلك من حق كل صاحب حق قانوني في دخول البعثة للمطالبة بحقوقه، ومن حق قوات الأمن المحلية في دخول الدور القنصلية للقضاء على أي إخلال بالأمن أو لتنفيذ مذكرة قضائية[3]. وعلى الرغم من أن سلطات الأمن كانت تستأذن القنصل قبل دخولها الدور القنصلية، إلا أن هذا الاستئذان كان يتم من باب اللياقة ولم تحل معارضة القنصل دون قيامها بتنفيذ مهامها شرط عدم تعرّضها لمحفوظات القنصلية وأوراقها الرسمية[4].

إلا أن تزايد أهمية البعثات القنصلية، وما صاحبه من بروز تيار فكري نادى بردم الهوة بين الحصانات الدبلوماسية والحصانات القنصلية، أدى إلى تزايد المعاهدات القنصلية التي أقرّت للدور القنصلية بحرمتها. وقد نصَّ بعضها على الحرمة المطلقة، بينما ربط بعضها الآخر هذه الحرمة بحالات استثنائية تجيز الإخلال بها عند توفر ظروف معينة.

---

(1) راجع: Hyde: International Law, P. 1328.

(2) Briggs, H.W: «The Law of Nations, 2nd Ed. Appleton - Century Crofts Inc., New York, 1952, PP 827 - 828.

(3) راجع التعليمات التي أصدرتها وزارة الخارجية الأميركية إلى قنصلها في أيرلندا في 1929/3/23 والتي أكدت حق سلطات الدولة المضيفة في تنفيذ المذكرات القضائية داخل الدور القنصلية إذا لم يوجد نص تعاهدي بين الدولتين يحول دون ذلك. المرجع السابق، ص 822،

(4) راجع علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 513.

أولاً: التباين حول حدود حرمة الدور القنصلية

تباينت وجهات نظر فقهاء القانون الدولي حول الأساس القانوني الذي يمكن اعتماده لتبرير الإقرار بحرمة الدور القنصلية، فرأى الفريق الأول، أن حرمة هذه الدور هي امتداد لحرمة الأرشيف التي تعتبر قاعدة ثابتة من قواعد القانون الدولي تحول دون المسّ أو العبث بأوراق البعثة القنصلية ومحفوظاتها ومستنداتها ومراسلاتها الرسمية، واعتبر هؤلاء أن حرمة الأرشيف لا يمكن مراعاتها دون منح الأمكنة التي فيها أوراق البعثة ومحفوظاتها حرمة خاصة بها[5].

أما الفريق الثاني، فرأى أن حرمة الدور القنصلية ليست نتيجة تابعة لحرمة الأرشيف وإنما هي حصانة أصلية موازية لها، أساسها الفكرة عينها التي صدرت عنها حرمة الأرشيف وهي فكرة احترام سيادة الدولة الأجنبية التي تنتمي إليها البعثة وعدم المسّ بها، ما يستدعي منح الدور التي تمارس فيها بعثات هذه الدولة مهامها، سواءً أكانت دبلوماسية أم قنصلية، حرمة خاصة تتلاءم وطبيعة المهام الموكولة إليها، إضافة إلى الحرمة الممنوحة لمستندات هذه البعثات ومراسلاتها ومحفوظاتها. وهذا الرأي الثاني هو الأصح

(5) اعتبرت حرمة الدور القنصلية نتيجة حتمية لحرمة الأرشيف في الاتفاق الذي عقد في 8 كانون الأول / ديسمبر 1888 بين فرنسا وإيطاليا لتفسير المادة الخامسة من المعاهدة القنصلية المعقودة بين البلدين في عام 1862، إثر الحادث الشهير الذي وقع في مدينة فلورنسا في 22 كانون الأول / ديسمبر 1887 عندما دخلت قوات البوليس مبنى القنصلية الفرنسية ومسكن رئيسها تنفيذاً لحكم قضائي، وذلك رغم معارضة القنصل. واحتج السلك القنصلي يومها على الحادث كما احتجت الحكومة الفرنسية وقامت على أثر ذلك بعقد الاتفاق التفسيري المشار إليه، الذي اعتبر أن حرمة الأرشيف تتضمن حكماً حرمة الدور القنصلية التي يقع فيها.

Zourek: «Le Statut et les Fonctions des Consuls», R.C.A.D.I, Tome 106, 1962-2 PP. 441 - 442.

والأحدث وقد أخذت به لجنة القانون الدولي عند وضعها للمادة /30/ من مشروعها القنصلي[1].

لقد صاحَب تبلور قواعد القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات القنصلية في القرن العشرين، تضارب في الرأي حول مدى حرمة البعثة القنصلية، إذ برزت آراء متطرفة دعا بعضها إلى تجريد البعثة القنصلية من كل حرمة، ودعا بعضها الآخر إلى منحها حرمة كاملة مماثلة لحرمة البعثة الدبلوماسية. وكان لا بد من بروز تيار وسط يوفق بين المتطرفين ويدعو إلى منح البعثة القنصلية حرمة مقيّدة أو مشروطة تتلاءم مع طبيعتها وطبيعة مهامها. وظهرت هذه التيارات الثلاثة في مؤلفات فقهاء القانون الدولي وفي مشاريع تقنين القواعد القنصلية، وفي المعاهدات القنصلية الثنائية والمتعددة الأطراف، كما برزت أثناء إعداد لجنة القانون الدولي لمشروع الاتفاقية القنصلية وأثناء مناقشة المشروع في مؤتمر ڤيينا عام 1963.

لقد استند أصحاب الاتجاه الداعي إلى حرمان البعثة القنصلية من كل حصانة إلى حجة الاختلاف في طبيعة كل من البعثتين الدبلوماسية والقنصلية بحيث لا يمكن تطبيق مبدأ اللا إقليمية على البعثة القنصلية وبالتالي عدم تمتعها بأية حرمة باستثناء حرمة الأرشيف والمستندات.وإثر الحرب العالمية الثانية برز اتجاه يدعو لمنح البعثات القنصلية حصانات مطلقة مماثلة لحصانات البعثات الدبلوماسية. واعتمد أنصار هذا الاتجاه على الفكرة القائلة أن البعثة القنصلية هي مؤسسة من مؤسسات الدول الأجنبية كالبعثة الدبلوماسية تماماً، وفيها تتم ممارسة المهام القنصلية التي تتداخل

---

(1) راجع الفقرة الثانية من تعليق اللجنة على المادة /30/ من مشروعها في:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 21.

إلى حد كبير في العصر الحديث مع الأعمال الدبلوماسية بحيث يصبح من الصعب الفصل بينهما، وبالتالي يتوجب صيانة البعثة القنصلية ومراعاة حرمتها باعتبار أن هذه الحرمة هي امتداد للحرمة التي تتمتع بها الدولة التابعة لها[1].

حاولت بعض الدول الأخرى إقناع المشاركين في مؤتمر ڤيينا بالموافقة على المادة /30/ من مشروع لجنة القانون الدولي والأخذ بمبدأ الحرمة المطلقة متذرعة بحجج عدة، منها ضرورة المساواة بين البعثات القنصلية والبعثات الدبلوماسية بهدف مواكبة التطور الحديث في مفهوم العلاقات القنصلية، واعتبار حالات الطوارئ، كاندلاع النار مثلاً في دار البعثة، حالات استثنائية لا تستدعي

(1) هذا الاتجاه ليس بحديث كلياً إذ أن معهد القانون الدولي كان قد أخذ به عام 1896 كما أخذت به اتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928، كما أخذت به معاهدات قنصلية عدة بعد ذلك كالمعاهدة الأميركية – الليبيرية لعام 1938 والمعاهدة الأميركية – المكسيكية لعام 1950 والمعاهدة اللبنانية – اليونانية لعام 1948. ويتفق هذا الاتجاه مع ممارسة الدول الشيوعية السابقة لعلاقاتها القنصلية إذ أن هذه الدول لم تفرق بين الأعمال القنصلية والأعمال الدبلوماسية باعتبار أن الأعمال القنصلية من تجارية واقتصادية وخلافها تتولاها المؤسسات الحكومية في هذه الدول التي يندر وجود القطاع الخاص فيها. وهكذا جاءت المادة /17/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفيتية لعام 1964 تنص على الحرمة المطلقة للمباني المستعملة للأغراض القنصلية ولأجزائها وللأرض المرفقة بها ولمسكن رئيس البعثة بحيث يمنع دخولها على قوات البوليس وعلى أية سلطة أخرى من سلطات الدولة المضيفة قبل الحصول على موافقة رئيس البعثة أو موافقة من ينوب عنه أو موافقة رئيس البعثة الدبلوماسية. وكان من المنطقي أن يتأثر زوريك بهذا الاتجاه ويأخذ بمبدأ الحرمة المطلقة في المادة /25/ من تقريره الأول، وأن تأخذ به لجنة القانون الدولي في المادة /30/ من مشروعها القنصلي (المماثلة لنص المادة /21/ من الاتفاقية الدبلوماسية) التي تنص، في الفقرة الأولى، على الحرمة المطلقة للدور القنصلية وعلى عدم إمكان دخولها من قبل موظفي الدولة المضيفة دون موافقة رئيس البعثة، وتنص في الفقرة الثالثة على عدم إمكان تفتيش دار البعثة أو مصادرتها أو مصادرة أثاثها أو وسائل نقلها أو التنفيذ العيني بحقها.

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 20.

خرق مبدأ الحرمة علاوة على عدم جواز منح مساكن الدبلوماسيين حرمة تفوق حرمة المكاتب القنصلية [1]، إلاّ أن هذه الدول فشلت في فرض موقفها بسبب معارضة غالبية الدول الغربية ودول العالم الثالث لفكرة الحرمة المطلقة للدور القنصلية نظراً لاختلاف طبيعة عملها عن طبيعة عمل البعثات الدبلوماسية التي تعتبر ممثلة للدولة الموفدة ذات السيادة، ونظراً لما في المساواة بين البعثتين من خروج على قواعد القانون الدولي لا تستدعيه الحاجات العملية، ولما في منح الحرمة المطلقة للدور القنصلية من جوانب سلبية قد تنجم عن إساءة استعمال البعثات القنصلية لهذه الحرمة ما يؤدي إلى إلحاق الضرر بمصالح الدولة المضيفة من اقتصادية وسياسية وأمنية[2].

وفي مؤتمر ڤيينا جرت مناقشات حول الفكرة انتهت بإقرار المادة /31/ من الاتفاقية القنصلية التي تكرس انتصار الاتجاه الحديث الداعي لمنح البعثة القنصلية حرمة مقيّدة ما يشكل حلاً وسطاً بين المدرستين المتطرفتين تجريد البعثة القنصلية من كل حرمة أو منحها حرمة مطلقة، وتنص المادة على ما يلي:

1 - تكون حرمة الدور القنصلية مصونة إلى الدرجة المحددة في هذه المادة.

2 - لا يجوز لسلطات الدولة المضيفة دخول القسم من الدور القنصلية المخصص كلياً للأعمال القنصلية إلاّ بموافقة رئيس البعثة القنصلية أو ممثله أو بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة. ويمكن افتراض حصول هذه الموافقة عند حدوث حريق أو أية كارثة أخرى تستوجب

---

(1) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 89-91, 292 - 300.

(2) Ibid.

اتخاذ إجراءات وقائية سريعة.

3 - مع مراعاة أحكام الفقرة /2/ من هذه المادة، يتوجب على الدولة المضيفة بشكل خاص اتخاذ كل الخطوات المناسبة لحماية الدور القنصلية من أي اعتداء أو ضرر ولمنع تعكير صفوها أو المس بكرامتها.

4 - تكون الدور القنصلية وموجوداتها وممتلكات البعثة القنصلية ووسائل نقلها محصّنة ضد أي شكل من أشكال المصادرة لأغراض الدفاع الوطني أو المنفعة العامة. وإذا كان الإستملاك ضرورياً لمثل هذه الغايات فيجب اتخاذ جميع الإجراءات الممكنة لتفادي إعاقة ممارسة الوظائف القنصلية ولدفع التعويض الملائم Adequate والفاعل Effective والسريع Prompt للدولة الموفدة[1].

ثانياً: الدور القنصلية

عرّفت الفقرة (ف) من المادة الأولى من اتفاقية ڤيينا القنصلية الدور القنصلية Consular Premises «بالمباني أو أقسام المباني والأراضي الملحقة بها، بغض النظر عن مالكها، والمستعملة حصرا Exclusively لأغراض البعثة». بينما عرفت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية دور البعثة الدبلوماسية «بالمباني وأقسام المباني والأراضي الملحقة بها، بغض النظر عن مالكها، والمستخدمة لأغراض البعثة بما فيها منزل رئيس البعثة».

(1) وكان للمادة /31/ اثر في معظم المعاهدات القنصلية اللاحقة التي كرّست أحكامها كلياً أو جزئياً كالمعاهدة الفرنسية - الأميركية لعام 1966 والمعاهدة الفرنسية - التشيكوسلوفاكية لعام 1969.

إن مقارنة النصين يبدو بوضوح أن اتفاقية ڤيينا القنصلية أخرجت منزل رئيس البعثة القنصلية من نطاق مفهوم الدور القنصلية. ولقد أثارت هذه الناحية جدلاً في المؤتمر خصوصاً بعد أن تقدمت إسبانيا باقتراح[1] يهدف إلى توسيع مفهوم حرمة البعثة بحيث يشمل منزل رئيس البعثة المسلكي لأن هذا المنزل ليس مجرد منزل لموظف عادي وإنما هو مسكن رئيس البعثة الذي يستعمله أحياناً لأداء عمله القنصلي واستقبال موظفي الدولة المضيفة من جهة وزملائه من جهة أخرى. وثمة مواد في الاتفاقية منحت رئيس البعثة حق رفع علمه وشعاره الوطنيين عليه ما يفترض تمتعه بالحرمة الممنوحة لدار البعثة[2]. إلاّ أن الاقتراح الإسباني لم يلق قبولاً واخرج بالتالي منزل رئيس البعثة القنصلية من مفهوم عبارة الدور القنصلية[3].

في العودة إلى نص المادة /31/ يبدو جليا أنها تفرض على الدولة المضيفة موجبين: موجباً سلبياً يقضي بعدم المساس بحرمة

---

(1) U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/ L. 13; U.N. Consular Conference, Vol. 2. P. 75.

(2) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 290.

(3) وفي الواقع ثمة العديد من المعاهدات القنصلية الثنائية نصوصاً تقضي بشمول مسكن رئيس البعثة القنصلية بالحرمة عينها التي تتمتع بها البعثة. ومن هذه المعاهدات نذكر المعاهدة اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960 (المادة /15/، الفقرتان 4 و5) والمعاهدة التشيكية – البلغارية لعام 1959 (المادة /6/ الفقرة /2/) والمعاهدة التشيكية – الرومانية لعام 1960 (المادة /36/) وفي الاتحاد السوفيتي السابق تتمتع الدور القنصلية ومساكن رؤساء البعثات القنصلية بالحرمة الكاملة ولا يمكن دخولها إلاّ بطلب من رؤسائها أو بعد الحصول على موافقتهم. وكان من الأجدى مع استثناء منزل رئيس البعثة من أحكام المادة /31/ إيراد نص في الاتفاقية يقضي بفصل هذا المسكن عن مكاتب القنصلية حتى لا يقع أي إشكال عند تطبيق أحكامها. وهذا ما فعلته بعض المعاهدات القنصلية كالمعاهدة البولونية – التشيكوسلوفاكية لعام 1960 (المادة /6/ الفقرة 2) Grzybowski, Kazimierz: «Soviet Public International Law, Doctrines and Diplomatic Practice», A.W. Sijthoff, Leyden, 1970, P. 341.

البعثة إلاّ في حالات استثنائية، وموجباً إيجابياً يقضي بتوفير الحماية لها ضد كل اعتداء.

1 - حرمة الدور القنصلية:

يفرض تطبيق هذا المبدأ التوفيق بين مصلحتين: مصلحة الدولة الموفدة في حماية دورها القنصلية من كل تدخل من قبل سلطات الدولة المضيفة، ومصلحة الدولة المضيفة في الحؤول دون إساءة استعمال البعثات القنصلية لحق الحرمة الممنوح لها، كخرق قوانين الدولة المضيفة باحتجاز أشخاص في داخل دور البعثة، أو بمنع دخول المختصين لإطفاء حريق يهدد بكارثة أو لمكافحة مرض يهدد بانتشار وباء. ولقد عرف تاريخ العلاقات القنصلية حوادث عدة تضاربت خلالها المصلحتان وأدت إلى نشوب نزاع حاد بين الدولتين.

أ - حرمة الدور في الحالات العادية:

يتوجب على الدولة المضيفة أن تراعي حرمة الدور القنصلية لتمكين البعثة من ممارسة مهامها على الوجه الأكمل. ولهذا ينبغي لها أن تمنع موظفيها من قوات شرطة أو مباشرين قضائيين أو محصلي ضرائب أو رجال جمارك، من دخول مقر البعثة القنصلية وممارسة أي عمل رسمي داخله كتبليغ الأوراق القضائية أو القبض على شخص ما أو تفتيش مكاتب البعثة دون الحصول على موافقة رئيسها أو من يمثله أو الحصول على موافقة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة[1]. وحاولت بعض الدول تحاشي حالة رفض السماح

---

(1) راجع: الفقرة الثانية من المادة /31/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963. والفقرة الأولى من المادة /16/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – التشيكية لعام 1969. والفقرة الثانية من المادة /12/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – البريطانية لعام 1961.

بدخول دور البعثة فاقترحت إضافة نص إلى الفقرة الأولى من المادة /31/ من اتفاقية فيينا[1] يمكن سلطات الدولة المضيفة في حالة رفض رئيس البعثة القنصلية أو من يمثله أو رئيس البعثة الدبلوماسية الموافقة على دخول الدور، الحصول على أمر قضائي مقترن بموافقة وزير خارجية الدولة المضيفة يتيح دخولها إذا توافرت أسباب معقولة لدى سلطات هذه الدولة، إلا أن هذا الاقتراح لم يلق القبول خوفاً من إساءة استعمال هذا الحق[2]. واعتبرت بعض الدول في وقت سابق لاتفاقية فيينا القنصلية أن دخول المباشِر الدور القنصلية بشكل سلمي لتبليغ مذكرة قضائية صادرة بحق رئيس البعثة أو أحد موظفيها لا يتنافى مع حرمة البعثة ما دام المباشر لا يمارس أي عمل من أعمال العنف ولا يلزم صاحب العلاقة بتبلغها. فالموظف القنصلي لا يتمتع بحصانة دبلوماسية كاملة، وحرمة الدور القنصلية ليست مطلقة كحرمة الدور الدبلوماسية إلاّ إذا نصّت معاهدة ما على خلاف ذلك[3].

وإذا طلب رئيس البعثة أحياناً تدخل السلطات المحلية للقبض على مجرم لجأ إلى دار البعثة أو للتحقيق في جرم وقع بداخلها أو لإطفاء حريق، فعلى هذه السلطات تلبية الطلب دون أن تستغل دخولها لغايات أخرى ودون أن تمس أرشيف البعثة ومراسلاتها.

---

(1) راجع الاقتراح المشترك النيجيري اليوناني الياباني البريطاني:
U.N. Doc. A/Conf. 25/C2/L.71. U.N. Consular Conference, Vol. 2. P. 81.

(2) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 295 - 303.

(3) راجع حادثة تبليغ أوراق قضائية لقنصل الجمهورية العربية المتحدة في نيويورك عام 1959 واحتجاج وزارة خارجية المصرية على ذلك وجواب الخارجية الأميركية الموجه إلى السفارة الأميركية في القاهرة في 1960/6/12 في:
Whiteman: «Digest», Vol. 7, 1970. P. 752.

كما ان قطع العلاقات القنصلية أو توقف البعثة عن العمل بصورة دائمة أو مؤقتة لا يقلل من حرمة دورها[1]، فهذه الدور، ولو عهد برعايتها إلى بعثة دولة ثالثة، تستمر في التمتع بحرمتها الكاملة وحرمة أرشيفها، وعلى الدولة المضيفة حتى في حالة النزاع المسلح أن تحترمها وتحميها وتحمي موجوداتها ومحفوظاتها. وعدم الاعتراف بالدولة الموفدة أو المضيفة أو بحكومتيهما لا يقلل كذلك من حرمة دورهما القنصلية[2].

ولا يمكن تطبيق أحكام المادة /31/ على البعثات القنصلية الفخرية أو على البعثات التي يمارس قناصلها عملاً مكسباً، فليس لدور هذه البعثات حرمة تحول دون دخولها من قبل سلطات الدولة المضيفة لأن تطبيق مبدأ الحرمة يفترض استعمال الدور القنصلية لأداء المهام القنصلية فقط بينما تمارس هذه المهام في البعثات الفخرية في نفس المكاتب التي يمارس فيها القنصل الفخري نشاطه التجاري. ومن هنا يكتفي بمنح هذه البعثات حرمة الأرشيف شرط فصل المستندات القنصلية عن بقية الأوراق الخاصة العائدة لرئيس البعثة[3].

---

(1) راجع المادة /27/ من اتفاقية فيينا القنصلية.

(2) وهذا ما أكده وزير الخارجية الأميركي عام 1922 في كتاب وجهه إلى حاكم نيويورك يتعلق بوضع القنصلية المكسيكية في هذه المدينة وفي وقت كانت فيه الولايات المتحدة غير معترفة بالحكومة المكسيكية El Ganzory: «Consular Relations and Unrecognized Regimes» «Revue Egyptienne de Droit International», Vol. 34, 1978, P. 113.

(3) وقد أكدت وزارة الخارجية الأميركية في كتاب وجهته إلى قنصلها في الدومنيكان إن مشاركته السلك القنصلي في الاحتجاج على حكومة الدومنيكان عام 1912 لوضعها قوات مسلحة فوق مبنى القنصلية الايطالية الفخرية هو تصرف في غير محله باعتبار أن هذا المبنى لا يتمتع بالحرمة، وأن وضع القوات على سطح القنصلية لا يمس بحرمة أرشيفها Hackworth, «Digest», Vol. 4, P. 716.

كما لا يؤثر في طبيعة الحرمة ومداها كون الدور القنصلية مملوكة للدولة الموفدة أو مستأجرة من قبلها. إلاّ أن ثمة مسألة تتعلق بحق المالك في زيارة الدور المؤجرة للبعثة القنصلية للتأكد من قيامها بالصيانة اللازمة لها. وقد جاءت اتفاقيتا ڤيينا الدبلوماسية والقنصلية خاليتين من أي نص يتعلق بهذه الناحية، فقد اعتبرت غالبية الوفود في المؤتمرين أن مصلحة العمل الدبلوماسي أو القنصلي تفوق بأهميتها مصالح الأفراد. ومع عدم وجود نص في الاتفاقيتين أصبح يتعذر على المالك دخول الدور القنصلية - والدبلوماسية دون موافقة رئيس البعثة أو من يمثله، مع العلم أن رئيس البعثة لا يحول عادة دون ذلك إذا كان عقد الإيجار يتضمن نصّاً يجيز ذلك، وإلاّ اعتبر متعسّفاً في استعمال حقه وكان للمالك عندها حق مراجعة وزارة خارجية الدولة المضيفة، احتجاجاً على تصرفات رئيس البعثة [1].

---

(1) ثمة ناحية أخرى تتعلق بحق التنفيذ على العقارات المؤجرة للبعثة بهدف تحصيل دين مترتب على أصحابها. وكانت لجنة القانون الدولي قد أشارت إلى أن حرمة البعثة تحول دون اتخاذ إجراءات تنفيذية على دورها وأثاثها. ولكن المندوب البريطاني رأى في هذا إجحافاً بحق أصحاب الدين وحصانة لا مبرر لها تمنح للمالك المحفوظ الذي تمكن من تأجير عقاره للبعثة القنصلية. وطالب المندوب بحذف كل إشارة إلى الموضوع وترك الأمر لقواعد القانون الدولي التي تنظم حصانات الدول الأجنبية ومؤسساتها. وأقرَّ المؤتمر الاقتراح البريطاني فجاء نص المادة /31/ من الاتفاقية القنصلية خالياً من أية إشارة إلى الموضوع. ولكن ليس ثمة ما يحول دون اتخاذ إجراءات تنفيذية ضد مالك الدار كأن يسجل الحجز على الصحيفة العينية للعقار (في السجل العقاري) شرط ألاّ يؤدي ذلك إلى دخول القائمين بالتنفيذ إلى مقر البعثة إلاّ إذا أذن لهم بذلك . ويأخذ علي صادق أبو هيف بنفس الرأي بالنسبة للبعثات الدبلوماسية. راجع القانون الدبلوماسي. مرجع سابق. ص 40.

ب - حرمة الدور في حالات الطوارئ Emergency cases:

قد يقع حريق في الدور القنصلية ويتعذر الاتصال برئيس البعثة أو بمن يمثله أو برئيس البعثة الدبلوماسية من أجل الحصول على موافقة لدخول المبنى وإطفاء الحريق، وخصوصاً إذا حدث في يوم عطلة وكانت البعثة تشغل جزءاً من مبنى كبير كما هو الوضع في الغالب[1]. وقد تتوفر كذلك معلومات أكيدة عن وجود مريض داخل الدور مصاب بمرض يهدد بانتشار وباء خطير.

لقد تنبهت دول عدة لحالات الطوارئ هذه فضمّنت معاهداتها القنصلية الثنائية نصّاً يجيز لسلطات الدولة المضيفة افتراض موافقة رئيس البعثة الضمنية على دخول موظفيها إلى الدور عندما يستدعي الوضع اتخاذ إجراءات فورية سريعة لا تنتظر الحصول على الموافقة[2].

كما تطرّق مؤتمر ڤيينا للعلاقات القنصلية لهذه الناحية فاقترحت بعض الوفود نصّاً يتضمن إمكان افتراض موافقة رئيس البعثة القنصلية الضمنية على دخول الدور في مثل هذه الحالات الطارئة[3]. وأقرَّ المؤتمر هذه الاقتراحات وجاءت الفقرة الثانية من المادة /31/ تجيز لسلطات الدولة المضيفة دخول الدور القنصلية

---

(1) ففي عام 1963 مثلاً لم يكن في مدينة نيويورك سوى بعثتين قنصليتين (من أصل 68 بعثة) تقوم دورهما في مبان مستقلة. راجع ما قاله مندوب الولايات المتحدة أثناء مناقشة المادة /30/ في المؤتمر القنصلي:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 292.

(2) راجع الفقرة الثانية من المادة /12/ من المعاهدة الفرنسية – الأميركية لعام 1966، والفقرة الرابعة من المادة /8/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951.

(3) راجع اقتراح الولايات المتحدة واقتراح المملكة المتحدة في:

U.N. Consular Conference, Vol. 2. P. 73, 76.

في حالة الحريق والكوارث الأخرى على أساس افتراض الحصول على موافقة رئيس البعثة القنصلية بهدف حماية مصلحة المجتمع العامة[1].

وفي الواقع لم يسجل تاريخ العلاقات القنصلية أو الدبلوماسية أي إشكال من هذا النوع نجم عن رفض رئيس البعثة التعاون مع سلطات الدولة المضيفة للحد من أضرار حريق أو كارثة.

ج - حرمة الدار والشك بوقوع جريمة داخله:

ما مدى حق البعثة القنصلية في التمسك بحرمتها في حالة وقوع جريمة عنف داخلها[2] أو عند توقع حدوث مثل هذه الجريمة؟ لقد أثيرت هذه المسألة في عام 1948 بمناسبة حادثة المدرِّسة السوفيتية Oksana S. Kasenkina. فقد كانت المواطنة السوفيتية السيدة كاسنكينا تعمل مدرِّسة لأولاد أعضاء البعثة السوفيتية في الأمم المتحدة. وفي 31 تموز / يوليو 1948 طلبت من ناشب جريدة روسية في نيويورك تأمين لجوئها إلى الولايات المتحدة. وبالفعل تمَّ نقلها إلى مزرعة تشرف عليها مؤسسة تولستوي المعارضة لنظام الحكم في الاتحاد السوفيتي. وفي 7 آب / أغسطس 1948 توجَّه القنصل الروسي العام في نيويورك إلى المزرعة واصطحب السيدة إلى القنصلية العامة بانتظار ترحيلها إلى موسكو. وفي الوقت نفسه وجَّه السفير السوفيتي مذكرة إلى وزارة الخارجية الأميركية ادعى فيها أن السيدة اختطفت بالقوة واحتجزت في المزرعة رغماً عن إرادتها. ورفضت الصحف الأميركية ادعاء السفير واعتبرت أن

---

(1) U.N. Consular Conference, Vol. 1. PP. 292 - 300.

(2) وتعتبر من جرائم العنف المؤامرة التي تحاك خيوطها في الدور القنصلية ضد الدولة المضيفة.

السيدة كانت ترغب فعلاً في اللجوء إلى الولايات المتحدة وأن القنصل السوفيتي العام يحتجزها في مبنى القنصلية رغم إرادتها. وعلى الأثر قامت محكمة نيويورك العليا تحت ضغط الرأي العام بإصدار أمر إلى القنصل العام السوفيتي بإطلاق سراح السيدة وإحضارها أمام المحكمة. فرفض القنصل تبلغ الأمر، واعتبر السفير السوفيتي في مذكرة وجهها إلى الخارجية الأميركية أن سلطات نيويورك خرقت حرمة البعثة القنصلية بتبليغها الأمر القضائي إلى القنصل السوفيتي العام في الدار القنصلية. وفي 12 آب / أغسطس 1948 قفزت السيدة من الطابق الثالث في القنصلية وأصيبت ببعض الجروح، فقام مفتشون من بوليس نيويورك بدخول دار القنصلية. ونقلت السيدة إلى مستشفى روزفلت ولم يسمح للقنصل السوفيتي العام بمقابلتها إلا بعد مرور يومين. وأثناء المقابلة أعلنت أنها احتجزت من قبله رغماً عن إرادتها، فقام القنصل العام على الأثر بالإدلاء بتصريحات صحافية اعتبر فيها وجود الحرس الأميركي قرب سرير مواطنته منعها من حرية التعبير، واحتج السفير السوفيتي رسمياً على ما جرى وطالب بمعاقبة الأشخاص الذين دخلوا دار القنصلية. فردّت وزارة الخارجية بأن قوات البوليس لم تدخل القنصلية إلاّ بعد الحصول على موافقة القنصل العام، وأنه لا يمكن للبعثة القنصلية أن تدّعي حرمة مماثلة لحرمة البعثات الدبلوماسية إلاّ إذا أقرّت لها ذلك معاهدات ثنائية لا وجود لها بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي. واحتجت الخارجية الأميركية في مذكرتها الجوابية كذلك على التصريحات الصحافية للقنصل السوفيتي العام التي تضمّنت تهجماً على السلطات الأميركية. وأدى الحادث والجدل الذي رافقه إلى قيام الاتحاد السوفيتي بإغلاق قنصليتيه العامتين في نيويورك وسان فرنسيسكو والطلب إلى الولايات المتحدة بإغلاق قنصليتها العامة في فلاديفستوك واعتبار الاتفاق السابق لإنشاء

قنصلية أميركية في لينغراد لاغياً[1].

هـذه الحـادثـة وتـوقـع حصـول حـوادث أخـرى مشابهة[2] دفعا الولايات المتحدة إلى إدخال نص على معاهدتها مع بريطانيا في 6 حزيران / يونيو 1951 [3] يتيح لسلطات الدولة المضيفة دخول الدور القنصلية إذا توافر لديها سبب محتمل يحملها على الاعتقاد بأن جريمة عنف قد ارتكبت فيها أو أنها على وشك الارتكاب، وذلك على أساس افتراض موافقة رئيس البعثة على الدخول. غير أن هذا النص على الرغم من ظهوره في عدد من المعاهدات القنصلية لم يلاق قبولاً من الجميع بل إن الولايات المتحدة نفسها عدلت عن إدراجه في معاهداتها القنصلية اللاحقة خوفاً من إساءة استعمال الدولة المضيفة له وقيامها بالتالي بخرق حرمة الدور القنصلية متذرعة بحجج غير واقعية[4]. وخلال انعقاد مؤتمر ڤيينا قدّمت اقتراحات حول افتراض الحصول على الموافقة، فلم يقرها المؤتمرون[5]. ولكن ذلك لا يعني زوال الممارسة العملية لهذه الفكرة، فهناك العديد من

---

(1) للمزيد من التفاصيل، راجع:

A.J.I.L., Vol. 43, 1949. PP. 45 - 48.

(2) كالحادثة التي وقعت في القنصلية الكوبية العامة في نيويورك عام 1958 عندما دخلها طالبان كوبيان وأثارا الرعب في قلوب الموظفات اللواتي أطلقن صرخات سمعتها دورية من رجال الشرطة فدخلت القنصلية وألقت القبض على الرجلين مفترضة موافقة القنصل الضمنية على الدخول بسبب الصراخ وحالة الفوضى والعنف. راجع حول الحادثة:

Lee: Consular Law, P. 245..

(3) راجع الفقرة الرابعة من المادة /8/ من هذه المعاهدة.

(4) لقد خلت المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفيتية لعام 1964 وكذلك المعاهدة الفرنسية – الأميركية لعام 1966 من أي نص مماثل.

(5) راجع بعض الاقتراحات في:

U.N. Consular Conference, Vol. 2. PP. 75. 77. 79. 81.

المعاهدات القنصلية التي تنص عليها. ثم إن اتفاقية فيينا القنصلية لا تلغي هذه المعاهدات أو تعدل أحكامها.

د - حرمة الدور من المصادرة Requisition والاستملاك Expropriation:

ثمة إجماع من فقهاء القانون الدولي لجهة وجوب حماية الدور القنصلية من أعمال المصادرة التي قد تلجأ إليها الدول أحياناً في ظروف معينة تمليها الضرورات العسكرية أو الأمنية أو حاجات المنفعة العامة. وتضمّنت التعليمات القنصلية للعديد من الدول نصوصاً تحول دون أعمال المصادرة، كما تضمّنت المعاهدات القنصلية المعقودة قبل الحرب العالمية الثانية، وحتى بعدها أحياناً، نصوصاً بذات المعنى[1].

غير أن الحاجات العسكرية التي عرفها العالم خلال الحرب العالمية الثانية والتطورات العمرانية التي أعقبت هذه الحرب وقضت بإعادة إعمار بعض المدن وإعادة تخطيط بعضها الآخر نتيجة نموها المتزايد، تطلبت أحياناً استملاك عقارات تملكها أو تشغلها بعثات

---

(1) عرف تاريخ العلاقات القنصلية عدة حوادث تمت فيها مصادرة الدور القنصلية وأدت إلى توتر العلاقات بين الدولتين الموفدة والمضيفة، نذكر منها ما حدث في كانون الثاني / يناير 1950 عندما طلبت السلطات الشيوعية في الصين من القنصل الأميركي إخلاء مبنى القنصلية لرغبة الحكومة الصينية في مصادرتها. فأبلغت وزارة الخارجية الأميركية هذه الحكومة، عبر البعثة الدبلوماسية البريطانية في بكين التي كانت تتولى في حينه رعاية المصالح الأميركية، استعدادها للقبول بمصادرة أية أرض تعود للحكومة الأميركية باستثناء دور بعثاتها واعتبرت أن مصادرة الدار القنصلية سيؤدي إلى سحب الولايات المتحدة بعثاتها القنصلية من جميع أنحاء الصين. وعلى الرغم من ذلك احتلت السلطات الصينية في الشهر ذاته مبنى القنصلية، فاعتبرت الولايات المتحدة أن هذا العمل يشكل خرقاً للمعاهدات القنصلية المعقودة بين البلدين، ولأبسط مبادئ الممارسة والسلوك الدوليين.
A.J.I.L., Vol. 44, 1950, PP. 248 - 250.

قنصلية أو حتى دبلوماسية. وهكذا جاءت بعض المعاهدات القنصلية الثنائية تلحظ هذه الناحية، وكان أولاها المعاهدة القنصلية بين الولايات المتحدة وكوستاريكا لعام 1948 التي نصّت على جواز استملاك الدور القنصلية ومساكن موظفيها من أجل غايات الدفاع الوطني أو المنفعة العامة شرط دفع التعويض الملائم ومراعاة ضرورة عدم عرقلة إنجاز البعثة لمهامها القنصلية أو انقطاعها.

وأثناء انعقاد مؤتمر ڤيينا للعلاقات القنصلية تقدّم الوفد اليوناني باقتراح يحظر على الدولة المضيفة مصادرة الدور القنصلية ومحتوياتها وأملاك البعثة ووسائل النقل فيها لضرورات الدفاع الوطني National Defense والمنفعة العامة Public Utility، وتتيح لهذه الدولة استملاك هذه الأشياء للضرورات عينها شرط دفع تعويض ملائم Adequate وفاعل Effective وشرط اتخاذ كافة التدابير الضرورية لتحاشي عرقلة أعمال البعثة القنصلية[1] وأوضح المندوب البريطاني أثناء مناقشة هذا الاقتراح أن المقصود بعبارة Requisition هو المصادرة المؤقتة للأشياء، التي تلجأ إليها الدول في حالات معينة ولفترة قصيرة، كوجود حالة طوارئ مثلاً، كالفيضانات والزلازل والكوارث الطبيعية، تستدعي مصادرة السيارات والمباني لنقل المتضررين أو إيواء المشردين، تعاد بعدها إلى أصحابها[2]، في حين أن الاستملاك هو مصادرة نهائية للممتلكات تلبية لمتطلبات المنفعة العامة أو لحاجات الدفاع الوطني ويتم مقابل تعويض ملائم[3]. وقد وافق المؤتمر على الاقتراح اليوناني ليصبح الفقرة

---

(1) راجع الفقرة الرابعة من الاقتراح اليوناني: U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 79.

(2) وقد يتم ذلك مقابل تعويض أو دون تعويض.

(3) تنص الفقرة الثالثة من المادة /22/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية على ما يلي: «تعفى دار البعثة وأثاثها وأموالها الأخرى الموجودة فيها ووسائل النقل التابعة لها من إجراءات التفتيش أو الاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ».

الرابعة من المادة /31/ من الاتفاقية القنصلية[1].

هـ - حرمة البعثة وحق اللجوء Droit D'Asile - Asylum:

هو حق إيواء المجرم السياسي في دار البعثة الدبلوماسية أو القنصلية وعدم تسليمه إلى السلطة المحلية، وإن طلبت ذلك. وإذا كان قد اعترف بهذا الحق للبعثات الدبلوماسية في وقت كانت تسود فيه فكرة لا إقليمية هذه البعثات Exterritoriality أي اعتبار الدور امتداداً إقليمياً لأرض الدولة الموفدة، فلم يعترف أبداً به للبعثات القنصلية لعدم تمتع دورها بنفس الحرمة المطلقة إلاّ في حال وجود معاهدة تنص على حق البعثات القنصلية في منح حق اللجوء لرعايا الدولة الأخرى.

لقد سجل تاريخ العلاقات الدبلوماسية والقنصلية قيام بعض البعثات[2] بمنح حق اللجوء السياسي في حالات معينة لشخصيات سياسية، ولكن هذه الحالات تبقى قليلة نسبياً، وقد وقعت غالبيتها في أميركا اللاتينية استناداً إلى نصوص معاهدات عقدتها دول

(1) جاءت هذه الفقرة لتلبي حاجة عملية وتسدُّ نقصاً وقعت فيه الاتفاقية الدبلوماسية لعام 1961، إذ ليس من المنطق أن تتعسف الدولة الموفدة في استعمال مبدأ حرمة البعثة الدبلوماسية أو القنصلية فتعطل المشروعات العمرانية في الدولة المضيفة على الرغم من دفع التعويض الملائم الكفيل بالحصول على دار بديلة. ومع خلو الاتفاقية الدبلوماسية من نص مماثل فإن البعثات الدبلوماسية تقوم عادة بتقديم كل التسهيلات الممكنة للدولة المضيفة لإنجاز مشاريعها العمرانية. ونذكر على سبيل المثال موافقة السفارة البريطانية في القاهرة عام 1955 على استملاك الحكومة المصرية لجزء من حديقتها بهدف إنشاء كورنيش النيل، مقابل تعويض ملائم. وقد عمدت غالبية المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية ڤيينا القنصلية إلى إدخال نص الفقرة الرابعة من المادة /31/ في متن موادها.

(2) خاصة في ظل أنظمة الامتيازات الأجنبية.

هذه القارة تتيح لبعثاتها الدبلوماسية منح اللجوء لرعايا الدول الأخرى. ومن هذه المعاهدات نذكر اتفاقيات مونتفيديو لعام 1859 وعام 1933 وعام 1939، واتفاقية هافانا الدبلوماسية لعام 1928، واتفاقية كراكس لعام 1954 [1].

كما تضمّنت عدة معاهدات قنصلية نصّاً يحظر على البعثات القنصلية قبول اللجوء السياسي إليها مهما تكن الأسباب[2]. وذهبت بعض المعاهدات[3]. إلى حد منح قوات أمن الدولة المضيفة حق دخول الدور القنصلية للقبض على المجرمين المحتمين فيها. ونصّت القوانين الداخلية لدول عدة على منع القناصل من القبول بلجوء المجرمين من سياسيين وعاديين إلى الدور القنصلية، وقد ميّز بعضها كالتعليمات القنصلية الأميركية، بين الفارين من وجه العدالة والفارين من أعمال الشغب Mob Violence، فسمح بإيواء الفارين من أعمال الشغب الذين يحتمون بالدور القنصلية هرباً من أعمال عنف قد يتعرّضون لها وتشكل خطراً يهدد سلامتهم، والدوافع الإنسانية تقضي بمنحهم حق الإيواء لفترة مؤقتة ريثما يزول الخطر.

وبذلك يمكن القول، بأنه ليس للبعثات القنصلية أن تمنح حق اللجوء للفارين من وجه العدالة مهما تكن الأسباب، بل عليها تسليم الفار إلى سلطات الدولة المضيفة، وإن تمنّعت كان لهذه السلطات حق اتخاذ الإجراءات الضرورية للقبض على المجرم بما فيها دخول

---

(1) راجع سموحي فوق العادة: الدبلوماسية الحديثة، مرجع سابق، ص 285.

(2) راجع: المادة /19/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928. والفقرة الخامسة من المادة /15/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960.

(3) راجع: مثلاً، الفقرة الخامسة من المادة /8/ من المعاهدة الأميركية – البريطانية لعام 1951.

الدور القنصلية بعد استنفاد كل وسيلة أخرى[1].

لقد خلت اتفاقيتا ڤيينا الدبلوماسية والقنصلية من أي نص يتيح للبعثات منح حق اللجوء السياسي وأكد المؤتمرون، على أن منح البعثات مثل هذا الحق يشكل خرقاً لسيادة الدولة المضيفة وإخلالاً بقوانينها، وأجمعوا على ضرورة امتناع البعثات عن قبول لجوء أي فار من وجه العدالة مهما تكن الأسباب. وكان الوفد البريطاني قد تقدم من مؤتمر ڤيينا باقتراح[2] لتضمين المادة /31/ من الاتفاقية القنصلية نصّاً يمنع البعثات القنصلية من قبول اللجوء السياسي، إلاّ أن اقتراحه سقط بسبب خلو اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية من نص مماثل وخوفاً من أن يؤدي ذلك إلى الاستنتاج بأن إيراد نص مانع في الاتفاقية القنصلية يعني اعترافاً ضمنياً للبعثات الدبلوماسية بممارسة حق اللجوء [3].

2 - وجوب حماية الدور القنصلية من الاعتداءات:

تفترض حرمة الدور القنصلية، علاوة على واجب الدولة المضيفة السلبي في عدم السماح لموظفيها بدخول هذه الدور، واجباً إيجابياً يفرض على هذه الدولة اتخاذ كافة الإجراءات

---

(1) وهذا ما حدث بالفعل عام 1853 عندما قبل نائب القنصل الأميركي في Tumbes في البيرو لجوء فار فقامت السلطات المحلية على الأثر بدخول دار البعثة والقبض عليه. راجع:

Bitish Yearbook Of International Law, 1948. Vol. 25, P. 251.

(2) U.N. Doc. A/Conf. 25/C.2/L.29 Parag. 5; U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 76.

(3) يذكر أن لجنة القانون الدولي أوضحت في تقريرها إلى الجمعية العامة عام 1956 أن على المبعوث الدبلوماسي عدم استخدام بعثته لإيواء المجرمين العاديين، كما أن عليه، كقاعدة عامة، الامتناع عن إيواء أشخاص مطاردين من أجل جرائم سياسية.راجع :

I.L.C. Yearbook, 1956. Vol. 2, P. 108 item 4, and P. 172 item 300.

اللازمة لمنع التعدّي على هذه الدور من قبل الأفراد والجماعات ومنع مهاجمتها وإلحاق الأضرار بها وتعكير صفوها والمسُّ بكرامتها. وعليها في الأزمات السياسية أن تزيد من اتخاذ تدابير الحيطة حول الدور القنصلية المهددة بتعرّض المتظاهرين لها[1].

---

(1) مثال ذلك احتلال السفارة الأميركية في طهران والقسم القنصلي فيها والقنصليتين الأميركيتين في تبريز وشيراز عام 1979، واحتجاز الموظفين كرهائن والمطالبة بتسليم الشاه وأمواله الموجودة في الولايات المتحدة إلى إيران. وعلى الرغم من تدخل دول عدة ومن محاولات الولايات المتحدة المتكررة لإطلاق سراح الرهائن ومنها المحاولة العسكرية الفاشلة التي قامت بها ليل 24 – 25 نيسان / إبريل 1980، وعلى الرغم من صدور حكم لمحكمة العدل الدولية بإدانة إيران ومطالبتها بإطلاق سراح الرهائن فوراً والتعويض على الولايات المتحدة، وعلى الرغم من قطع الولايات المتحدة علاقاتها الدبلوماسية مع إيران في 1980/4/7 وتجميدها للأموال الإيرانية المودعة في المصارف الأميركية وإلغائها لجميع التأشيرات الممنوحة لمواطنين إيرانيين لدخول الولايات المتحدة ومنعها للرعايا الأميركيين من السفر إلى إيران، وعلى الرغم من فشل مساعي لجنة الوساطة وتقصي الحقائق التي شكلها مجلس الأمن، على الرغم من كل هذا فإن سراح الرهائن لم يطلق إلاّ في 1981/1/20 بعد توقيع اتفاق بين الحكومتين الإيرانية والأميركية تعهدت فيه الحكومة الأميركية بتسليم إيران مليارات الدولارات من أرصدتها المحتجزة والإفراج عن صفقات الأسلحة المجمدة والموافقة على عدم إقامة أية دعوى للتعويض عما حدث ترفع أمام المحاكم الأميركية أو غيرها. ولقد صاحب عملية الاحتجاز هذه ضجَّة عالمية كبيرة ومناقشات حامية منها القانونية ومنها السياسية. وخلال الثلاثينات وقعت عدة حوادث في الولايات المتحدة الأميركية إثر تزايد النقمة على السياسة الايطالية والألمانية. كما وقعت حوادث مماثلة في أوائل الستينات ضد قنصليات جنوب إفريقيا وإسبانيا وتركيا وكوبا. وسببت وفاة الزعيم الكونغولي لومومبا موجة من المظاهرات والاعتداءات ضد البعثات الدبلوماسية والقنصلية البلجيكية والأميركية في أنحاء عدة من العالم. وفي عام 1960 هاجم اللاجئون الكوبيون في ميامي القنصلية الكوبية وحطموا أثاثها وألحقوا الأذى بالقنصل ومزقوا الأوراق والملفات فقام السفير الأميركي في هافانا بالاتصال بوزارة الخارجية الكوبية وأبلغها أسف حكومته لما حدث وأكد لها في مذكرة لاحقة معارضة الولايات المتحدة لهذه الأعمال والطلب إلى قوات البوليس في ميامي تأمين الحماية اللازمة لمبنى القنصلية. وفي 25 شباط / فبراير 1966 دخل 300 طالب اندونيسي القنصلية الصينية الشعبية في Makasar واعتدوا على =

ومنذ بداية القرن العشرين،أبرز فقهاء القانون الدولي واجب الدولة المضيفة في حماية البعثات الأجنبية العاملة في أراضيها من كل اعتداء. وجاء مشروع فريق هارفارد لعام 1932 ينص على ضرورة قيام الدولة المضيفة بحماية دور البعثات الدبلوماسية من كل اعتداء أو عمل يمس بأمن البعثة وكرامتها. واتخذ الكونغرس الأميركي قراراً مشتركاً في 1938/2/15 يعتبر عملاً غير قانوني، كل عمل يؤدي إلى المسِّ بحرمة دور البعثات الأجنبية في ولاية كولومبيا أو تعكير أمنها أو إهانة علمها أو شعارها أو أي إجراء آخر يمسُّ بكرامتها. وجاءت الفقرة الثانية من المادة /22/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية والفقرة الثالثة من المادة /31/ والمادة 59 من اتفاقية ڤيينا القنصلية تكرس هذا الاتجاه وتلزم الدولة المضيفة باتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الدور الدبلوماسية والقنصلية بما فيها دور القنصليات الفخرية من الاعتداء والإضرار ومن كل ما يعكر صفوها وينال من كرامتها. وورد النص عينه في العديد من المعاهدات القنصلية الثنائية التي عقدت في السنوات الأخيرة[1].

= القنصل وجميع الموظفين، فاحتجت الحكومة الصينية لدى السفارة الاندونيسية في بكين معتبرة ما حدث خرقاً مثيراً للمبادئ التي ترعى العلاقات الدولية. وفي 24 آذار / مارس 1966، وقع حادث مماثل (دخول الطلاب الأندونيسيين القنصلية الصينية العامة في جاكارتا) اعتبرته وزارة الخارجية الصينية خرقاً لقواعد القانون الدولي. وفي عام 1943 دخلت مجموعة مسلحة نيابة القنصلية البريطانية في Zaragosa في إسبانيا وهاجمت نائب القنصل ومساعديه. واحتج السفير البريطاني على الحادث وطالب بتقديم الاعتذار ومعاقبة الفاعلين فأبدت الخارجية الاسبانية أسفها وأصدرت تعليماتها بمعاقبة الفاعلين ومنع تكرار ما حدث.

(1) كالفقرة الثالثة من المادة /12/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – الفرنسية لعام 1966، والفقرة الثانية من المادة /16/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – التشيكية لعام 1969.

ثالثاً: مدى مسؤولية الدولة عن الاعتداء ضد البعثات الأجنبية

تستند المسؤولية الدولية في القانون العام إلى نفس الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية في القانون الخاص. وهو يتلخص في أن كل فعل غير مشروع يسبب ضرراً للغير، يلزم فاعله بإصلاح هذا الضرر. فلقيام المسؤولية ينبغي إذن توافر شروط ثلاثة[1]:

1 - أن يكون ثمة ضرر لحق بدولة ما. والضرر قد يكون مادياً أو معنوياً.

2 - أن يكون هذا الضرر نتيجة عمل غير مشروع قامت به دولة معينة، أي أن يكون نتيجة إخلالها بأحد واجباتها القانونية. والإخلال قد يكون إيجابياً (الإتيان بعمل لاحق للدولة فيه) أو سلبياً (عدم قيامها بعمل كان عليها أن تؤديه).

3 - أن تكون الدولة المشكو منها قد ارتكبت خطأ. والخطأ قد يكون متعمداً أو نتيجة إهمال من الدولة. وتنتفي المسؤولية إذا نتج الضرر عن قوة قاهرة، أو ظرف طارئ، أو عن خطأ ارتكبته الدولة التي أصابها الضرر.

والمسؤولية الدولية على نوعين: مسؤولية تعاقدية تنشأ عن إخلال الدولة بالتزاماتها التعاقدية، ومسؤولية تقصيرية تنشأ عن أفعال صادرة عن إحدى سلطات الدولة الثلاث (التشريعية أو

(1) راجع خليل حسين، المسؤولية والجريمة في القانون الجنائي الدولي، مجلة الحياة النيابية، مجلس النواب اللبناني، بيروت، كانون الأول / ديسمبر،2011.

التنفيذية أو القضائية) إخلالاً بقواعد القانون الدولي، وإن كانت هذه الأفعال لا تتعارض مع أحكام قانونها الوطني».

أما مسؤولية الدولة عن أعمال الأفراد من غير موظفيها فهي نسبية تقوم على أساس الإخلال بالتزام يفرض عليها بذل الجهد لمنع وقوع أعمال ضارة تلحق بالدول الأخرى أو بمؤسساتها ورعاياها، وفي حال وقوعها معاقبة الفاعلين وإتاحة الفرصة أمام المتضررين للحصول على التعويض الملائم. وفي حال إيفاء الدولة بالتزاماتها هذه تنتفي عنها تهمة التقصير وبالتالي كل مسؤولية.

وبذلك إن ارتكاب الدولة لخطأ تقصيري Delinquency يرتب عليها مسؤولية مباشرة Direct Responsibility وهذه المسؤولية التقصيرية تترتب في حالتين:

1 - تقصير الدولة في اتخاذ الحيطة اللازمة Due Diligence لمنع كافة الأعمال غير المشروعة، كفشلها في اتخاذ الاحتياطات لحفظ النظام. وهذا هو ما نصّت عليه المادة /10/ من مشروع الاتفاقية الخاصة بمسؤولية الدول الذي وضعته جامعة هارفارد[1] بقولها: «تسأل الدولة إذا كان الضرر الذي أصاب الأجنبي في إقليمها ناتجاً عن عدم إتخاذها الحيطة اللازمة لمنع وقوع الفعل الضار». ومما لا شك فيه أن المقياس المعتمد في تقدير الحيطة الضرورية الوقائية يختلف باختلاف الظروف، فقد يفوق الإخلال بالنظام قدرة الدولة على منعه، وقد يقع في ظروف تحتم على الدولة توقعه وبالتالي إرسال قوة لمنع إلحاق الأذى بالأجانب أو بالبعثات. وفي كل حال

(1) A.J.I.L. Vol. 23, P. 134.

لا يمكن اعتبار الدولة مسؤولة عن أعمال العنف التي ترتكبها جماعات من الثوار والعصابات المسلحة خارجة عن القانون. وتعتبر الظروف الاستثنائية المستجدة وغير المتوقعة، كذلك، حائلاً دون اتخاذ التدابير اللازمة للحؤول دون وقوع الضرر[1]. وواجب الحيطة يختلف باختلاف وضع الأجنبي، فحماية البعثات الأجنبية وموظفيها يتطلب درجة خاصة من العناية تفوق العناية المطلوبة لحماية بقية الأجانب. وهذا هو المقصود بعبارة الالتزام الخاص Special duty الواردة في الفقرة الثانية من المادة /22/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية والفقرة الثالثة من المادة /31/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية.ولا بد قبل ترتب المسؤولية من قيام رابطة سببية بين الفعل أو الامتناع عن الفعل المنسوب إلى الدولة وبين الضرر الحاصل. فالدولة لا تسأل بمجرد وقوع جرم إذا لم يتوافر الدليل على تقصيها في تأمين الحماية البوليسية التي يفترض وجودها في الظروف العادية لبلد ما، وأن يتصل الضرر سبباً بهذا الخطأ بحيث لا تتدخل عوامل معينة تقطع هذه الرابطة السببية، كخطأ من المتضرر أو قوة قاهرة أو وقوع الفعل بصورة غير متوقعة بحيث يتعذر دفعه لأنه نتيجة أعمال شغب مفاجئة أو تمرد أو حرب أهلية[2].

(1) راجع:

- Preuss, Lawrence: «Protection of Foreign Diplomatic and Consular Premises against Picketing», P.J.I.L., Vol. 31, 1937, P. 710.

(2) راجع ما قاله مندوب مصر خلال مناقشات مؤتمر ڤيينا الدبلوماسي رداً على كلمة مندوب بلجيكا الذي اتهم الحكومة المصرية بالتقصير في منع وقوع الضرر الذي لحق بالسفارة البلجيكية في القاهرة أثناء التظاهرات الاحتجاجية على مقتل الزعيم الكونغولي لومومبا، والذي اعبر فيه أن هذه المظاهرات جاءت عفوية ولم يكن من الممكن توقعها:

U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 55 - 57.

2 - تقصير الدولة في اتخاذ الإجراءات اللازمة للقبض على الفاعلين وإنزال العقوبات بهم وتأمين دفع التعويض الملائم عن الضرر الناجم. ويصاحب دفع التعويض المادي تعويض معنوي يتجلى باعتذار الدولة المضيفة للدولة الموفدة عما حدث وأداء التحية لعلمها.

وفي مطلق الأحوال لا يمكن ملاحقة الدولة بمسؤولية غير مباشرة Indirect responsibility على أساس مسؤوليتها عن فعل الغير من مواطنيها القاطنين فوق أراضيها، فمسؤولية الدولة هنا، إما أن تكون مباشرة نتيجة ارتكابها خطأ تقصيرياً أو استنكافها عن إحقاق العدالة Denial of Justice، أو لا تكون.

ولا تسأل الدولة عن الأضرار التي تلحق ببعثات الدول الأخرى أثناء أعمال الشغب والتمرّد والحروب الأهلية والثورات إلا إذا قصّرت في اتخاذ التدابير اللازمة لمنعها. وتعتبر الدولة مسؤولة إذا وجهت أعمال الشغب ضد مواطني دولة معيّنة أو ضد أملاكها وبعثاتها باعتبار أن هذه الأعمال لا تنشأ فجأة ويمكن توقّعها [1]

---

(1) وجاء حكم محكمة العدل الدولية في قضية احتلال السفارة والقنصليات الأميركية في إيران واحتجاز موظفيها يؤكد ما ذكرناه. فلقد رأت المحكمة أن لا يمكن اعتبار الطلاب موظفين في الدولة الإيرانية أو ممثلين عنها تسأل عن أعمالهم مباشرة، غلى أن احتلال مبنى السفارة الذي تم خطوة خطوة واستمر تنفيذه 3 ساعات دون تدخل أية قوة من قوات البوليس أو أي مسؤول إيراني رغم الاستنجاد المتكرر بالحكومة الإيرانية، يثبت تقصير هذه الحكومة في اتخاذ تدابير الحيطة اللازمة لمنع وقوع الضرر ويرتب عليها مسؤولية دولية. كما أن امتناعها فيما بعد عن إنهاء احتلال السفارة ثم تأييدها له يرتبان عليها المزيد من المسؤولية لما في ذلك من خرق لأحكام اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية اللتين تفرضان عليها كدولة مضيفة اتخاذ الخطوات اللازمة لتأمين حماية البعثات الأجنبية وموظفيها ومحفوظاتها ووسائل اتصالها. وطالبت المحكمة إيران إنهاء احتلال دور البعثات الأميركية وتسليم ما فيها من ممتلكات ومحفوظات ووثائق إلى السلطة=

القسم الثاني

حرمة المحفوظات القنصلية

Inviolability of consular archives

تعتبر حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية قاعدة أساسية من قواعد القانون الدولي العرفي الذي أجمع عليها فقهاء القانون الدولي[1] وأقـرّت بها المحاكم[2] ونصّت عليها جميع المعاهدات القنصلية واتفقت على احترامها جميع الدول دون استثناء [3].

إن حرمة الأرشيف القنصلي ليست مستمدة من حرمة الدور القنصلية وإن كانت الحرمتان متكاملتين، وإنما هي حصانة ثابتة

= التي ترعى المصالح الأميركية في إيران، ودفع تعويض ملائم بإمكان المحكمة تحديده إذا فشل الفرقاء في الاتفاق على مقداره. راجع بذلك:

- Int Court of Justice; «Case concerning U.S. Dipl. And Consular Staff in Tehran» 1980 PP. 29-30.

(1) راجع محمد الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص 800 .

(2) Lee: «Consular Law», P. 239.

(3) لا صحة لما ذكره الفقيهان لورنس وكالفو من أن بريطانية لا تقر بحرمة الأرشيف القنصلي لأنها وافقت ذات مرة على حجز سجلات القنصلية الفرنسية كضمان لدفع ضرائب مستحقة عليها، وعلى حجز أختام وسجلات القنصلية الأميركية سنة 1858 بهدف استيفاء دين خاص مستحق على القنصل، فتاريخ العلاقات القنصلية الانكليزية حافل بما يثبت عكس ذلك. ولا مجال في الوقت الحاضر للشك في الموقف البريطاني خاصة وأن التعليمات القنصلية البريطانية لعام 1922 أكدت حرمة الأرشيف القنصلي في الفقرة الرابعة من فصلها الأول، كما أن القانون القنصلي البريطاني لعام 1968 British consular act. أخذ بنص المادة /33/ من اتفاقية فيينا القنصلية.

British Yearbook of International Law 1968-1969, Oxford, 1970, P. 263.

مستقلة ملازمة لحصانة الدولة باعتبار أن المستندات والوثائق القنصلية هي مستندات ووثائق عامة Public documents [1]. واعتبر البعض أن قاعدة الحرمة هذه مستمدة من كون البعثات القنصلية تابعة للبعثات الدبلوماسية وتعمل بإشرافها وهي بالتالي تتسلم منها أوراقاً ذات طبيعة سياسية لها حرمتها[2]. ويترتب على استقلال حرمة الأرشيف عن حرمة البعثة الإقرار بحرمة الأوراق والمستندات والمحفوظات القنصلية حتى ولو كانت خارج دار البعثة.

وتشمل عبارة الأرشيف القنصلي وفقاً لما حدَّده المقطع الأخير من الفقرة الأولى من المادة الأولى من اتفاقية ڤيينا القنصلية جميع الأوراق والمستندات والمراسلات والكتب والأفلام وأشرطة التسجيل والسجلات ومعدات الشيفرة والرموز Ciphers and code وفهارس البطاقات Card – Indexes وكل قطعة من الأثاث معدة لحفظ هذه الأشياء وحمايتها. وتشمل المستندات القنصلية الأوراق التي لا تتعلق بالمراسلات الرسمية كالإعلانات والمذكرات التي تصدرها البعثة. أما المستندات المتعلقة بالأحوال الشخصية والمدنية التي يسلمها القنصل لأصحاب العلاقة لإثبات واقعة ما، كشهادات الزواج والوفاة والولادة والوكالات وبيانات السفن وغيرها من المستندات التي يصدرها أثناء ممارسته لوظائفه القنصلية، فإنها لا تدخل ضمن مفهوم المحفوظات القنصلية[3]. وعبارة الكتب تشمل الكتب المتعلقة بالوظائف القنصلية

(1) O'Connel: «International Law», P. 921.

(2) Beckett, W.F: «Consular Immunities», British Yearbook of International Law, Vol, 21, P. 944.

(3) راجع الفقرة الثالثة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /32/ من مشروعها القنصلي:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 22.

وجميع الكتب الأخرى التي تضمها مكتبة البعثة[1]. ويقصد بعبارة المراسلات القنصلية جميع المراسلات التي تتعلق بالبعثة وبأدائها مهامها، ومنها مراسلات القنصل مع دولته، وهي تتمتع بالحرمة حتى قبل وصولها للبعثة أو بعد مغادرتها لها. وتتصل بحرمة هذه المراسلات حرمة الحقيبة القنصلية.

وتفرض حرمة محفوظات البعثة عدم خضوعها للتفتيش والمصادرة وفض الأختام والاطلاع على المعلومات الواردة فيها سواء أكانت في الدور القنصلية أم خارجها، وسواء أكانت في حيازة الموظف القنصلي أم في طريق نقلها من مكان إلى آخر بواسطة أشخاص من غير موظفي البعثة. وجاءت المادة /33/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية تكرس هذا الاتجاه في نص واضح لا مجال للشك فيه:

«تكون حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية مصونة في كل وقت وأينما وجدت»[2].

إذن، يمكن القول أن محفوظات البعثة ومستنداتها تتمتع بالحرمة الكاملة حتى في حال قطع العلاقات القنصلية أو حال نشوب الحرب بين الدولتين المضيفة والموفدة. ويعتبر الإقرار بحرمة المحفوظات القنصلية حتى في حالة الحرب تطوراً مهماً في حقل العلاقات القنصلية. وحرمة هذه المحفوظات والمستندات تبدأ حتى قبل حصول رئيس البعثة القنصلية على إجازته القنصلية باعتبار

---

(1) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 22.

(2) وهذا النص مماثل لنص المادة /24/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية. راجع مناقشات المادة /24/ هذه في: U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, PP. 148 - 149.

أن هذه الحرمة ممنوحة للدولة الموفدة وليس للموظف القنصلي شخصياً.

كما اشترطت بعض المعاهدات القنصلية بهدف منح المحفوظات والمستندات القنصلية الحرمة اللازمة، أن يتم فصلها عن الأوراق الخاصة بموظفي هذه البعثات[1] دون أن يتطلب هذا الفصل بالطبع الفصل بين الأرشيفين الدبلوماسي والقنصلي عندما يكون القسم القنصلي جزءاً من السفارة[2] باعتبار أن لكلا الأرشيفين الحرمة عينها. إلاّ أن اتفاقية فيينا القنصلية تحاشت إيراد مثل هذا الشرط على الرغم من تقدم بعض الدول باقتراحات تهدف لتضمين المادة /33/ منها شرطاً يقضي بفصل المحفوظات والمستندات القنصلية عن المحفوظات والمستندات الأخرى[3] وحتى تمييزها عنها بعلامة فارقة[4]. ويعود سبب رفض هذه الاقتراحات إلى ضرورة تمييز محفوظات ومستندات البعثات القنصلية المسلكية عن محفوظات ومستندات البعثات القنصلية

---

(1) راجع مثلاً: المادة /22/ من المعاهدة القنصلية السوفيتية – الفرنسية لعام 1966. والفقرة الأولى من المادة /15/ من المعاهدة اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960. والفقرة الثالثة من المادة /13/ من المعاهدة القنصلية الصينية – السوفيتية لعام 1959.

(2) راجع: الفقرة الأولى من المادة /10/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951.

(3) راجع الاقتراح الياباني:

U.N. doc. A./Conf. 25/C.2/L.49; U.N. Consular Conference. Vol. 2, P. 78.

والاقتراح البريطاني:

U.N. Doc. A/Conf. 25/C.2/L.39; U.N. Consular Conference. Vol. 2. P. 77.

(4) راجع اقتراح افريقيا الجنوبية:

U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L. 38; U.N. Consular Conference. Vol. 2, P. 77.

الفخرية[1] التي تتطلب بطبيعتها هذا الفصل لأن القنصل الفخري فيها يمارس أعماله الخاصة في الدور عينها التي يمارس فيها مهامه القنصلية. وبالفعل جاءت المادة /61/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية المتعلقة بحرمة محفوظات ومستندات البعثات القنصلية الفخرية تنص على: «تكون حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية العائدة للبعثة القنصلية التي يرئسها قنصل فخري مصونة في كل وقت وأينما وجدت بشرط فصلها عن غيرها من الأوراق والمستندات، وخاصة ما يتعلق منها بالمراسلات الخاصة لرئيس البعثة أو لأي شخص يعمل معه، وعن المواد والكتب والمستندات المتعلقة بمهن هؤلاء أو تجارتهم».

وبناء على ما تقدم لا يمكن للمحاكم أو لأية سلطة من سلطات الدولة المضيفة أن تلزم الموظف القنصلي بالكشف عن محتويات أي مستند من مستندات الأرشيف القنصلي أو أن تلزمه بإعطاء شهادة تتعلق بهذه المستندات أو بمعلومات حصل عليها أثناء ممارسته لوظيفته. ويعود لهذا الموظف أن يقرر ما إذا كان المطلوب منه يدخل في نطاق مفهوم حرمة الأرشيف القنصلي[2]. إلاّ أنه ليس ثمّة ما يمنع من جهة أخرى قيام القنصل بأداء الشهادة حول موضوع يتعلق بمحفوظات بعثته أو بإبراز مستند مودع لديه من قبل أشخاص غير رسميين[3] إذا رأى أن شهادته تسهل إحقاق العدالة ولا تضر بمصلحة دولته. وفي الواقع من المستحسن أخذ موافقة الخارجية قبل الإقدام على ذلك تحاشياً لكل مسؤولية.

---

(1) راجع مناقشات المادة خلال المؤتمر في:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 311 - 312.

(2) راجع المادة /16/ من مشروع فريق هارفارد لعام 1932.

(3) O'Connel: «International Law». P. 921.

ولا يمكن لسلطات الدولة المضيفة أن تحجز الوثائق والمستندات القنصلية أو أن تطلب حجزها لدى القناصل نظراً لما تتمتع به من حرمة تجعلها خارجة تماماً عن الاختصاص القضائي المحلي للدولة المضيفة[1].

---

(1) مثال ذلك ما حدث عام 1931 عندما طلبت محكمة نرويجية من القنصل الأميركي في Stavanger الامتناع عن تسليم مواطن أميركي جواز سفره والأوراق الخاصة به، ولما استشيرت وزارة الخارجية الأميركية بالموضوع كان جوابها قاطعاً بأن الوثائق القنصلية مستثناة تماماً من سلطة محاكم الدولة المضيفة وإلاّ أصبح بإمكان هذه المحاكم التدخل في الأعمال القنصلية والتأثير فيها. وفي عام 1923 سمح القنصل الأميركي في استراليا لرجال الجمارك بالإطلاع على سجلات محاسبة البعثة، فقامت وزارة الخارجية الأميركية بتأنيبه على ذلك موضحة أن واجبه كان يقضي برفض كشف السجلات والاكتفاء، في حال توجيه استيضاحات خطية إليه، بإجراء التدقيق بنفسه في هذه السجلات والإجابة من ثم على المطلوب. وفي عام 1928 أجابت وزارة الخارجية الأميركية على سؤال وجهته إليها وزارة الخارجية الكندية حول مدى إمكان إلزام القنصل الأميركي بإبراز مستند يتعلق بتسجيل باخرة أميركية، بأن على القنصل الأميركي الامتناع عن الاستجابة للطلب.
Hackworth: «Digest», Vol. 4, PP. 724 - 725.

الفصل الثاني

تسهيلات وامتيازات الدور القنصلية

تقوم الدولة المضيفة بمساعدة البعثة القنصلية في الحصول على المكاتب والمساكن اللازمة لها، كما تسمح لها برفع علمها الوطني وشعارها على الدور القنصلية ومسكن رئيس البعثة ووسائل نقله، وتعفى هذه الدور من الضرائب والرسوم[1].

---

(1) تحتاج البعثة القنصلية أثناء إنشائها وخلال تأديتها لمهامها إلى مساعدة مستمرة من قبل سلطات الدولة المضيفة وتعاون دائم معها. وتبرز المساعدة من خلال امتيازات وتسهيلات تقدّمها هذه السلطات إليها. وقد نصّت المعاهدات القنصلية الثنائية على حق البعثات القنصلية في الحصول على هذه التسهيلات والامتيازات وعلى واجب الدولة المضيفة في تقديمها إليها، وهذا ما نصّت عليه أيضا المادة /28/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية لعام 1963 عندما نصّت على المبدأ العام التالي:«تمنح الدولة المضيفة كامل التسهيلات لقيام البعثة القنصلية بوظائفها». كما أن هذه الامتيازات والتسهيلات ضرورية كذلك لتعزيز العلاقات القنصلية بين الدول وتحقيق نموها وازدهارها. وهي عديدة تشمل تسهيل حصول البعثة القنصلية على مكاتب لها ومساكن لموظفيها ورفع علمها الوطني وشعارها عليها وإعفاء الدور القنصلية من الضرائب والرسوم، وتسهيل اتصال البعثة بحكومتها ورعاياها وبالسلطات المختصة في الدولة المضيفة، وتزويدها بالمعلومات اللازمة لممارسة مهامها وتسهيل تنقل موظفيها وتحصيلها الرسوم القنصلية. راجع: عاصم جابر،الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 488 وما يليها.

أولاً: المساعدة في الحصول على المكاتب والمساكن

Facilities of Accommodation

لمباشرة العلاقات القنصلية بين دولتين تتطلب منح الدولة الموفدة حق الحصول على الأبنية اللازمة لها لافتتاح مكاتبها وإسكان موظفيها القنصليين، وإلزام الدولة المضيفة بتقديم التسهيلات اللازمة للحصول على هذه الأبنية.

إلا أن القوانين الداخلية للدول تختلف باختلاف أنظمتها، فثمّة دول لا تعترف بالملكية الخاصة، ودول أخرى تمنع تمّلك الأجانب. ولكن قوانين العديد من الدول تسمح للبعثات الأجنبية بتمّلك العقارات في أراضيها وإنشاء الأبنية الخاصة عليها.

ومن جهة أخرى تعاني دول من عدد السكان في المدن الرئيسية فيها ومن نقص في عدد الأبنية السكنية، ما يجعل من الصعب على البعثات الأجنبية المنشأة حديثاً الحصول على الأبنية اللازمة لها. ومن هنا تبرز أهمية مساعدة الدولة المضيفة التي تصبح أكثر أهمية في الدول التي تتولى فيها أجهزة الدولة إدارة شؤون الإسكان.

لقد جاءت المادة /30/ من اتفاقية فيينا القنصلية لتؤكد على حق الدولة الموفدة في الحصول على الأبنية اللازمة لها وواجب الدولة المضيفة تسهيل ذلك مع مراعاة أنظمتها وقوانينها الداخلية، حيث نصّت على:

1 - على الدولة المضيفة، إما أن تيسّر، في إطار قوانينها وأنظمتها، للدولة الموفدة إقتناء الدور اللازمة في إقليمها للبعثة القنصلية، وإما أن تساعدها في الحصول عليها

بأية طريقة أخرى.

2 - وعليها أيضاً، عند الإقتضاء، أن تساعد البعثة القنصلية في الحصول على مساكن لائقة لموظفيها».

وتطرح هذه المسألة أسئلة عدة تتعلق بمدى حق البعثات في تملك الأبنية والأراضي في الدولة المضيفة، وفي استئجارها، وبمدى واجبها في مراعاة القوانين الداخلية للدولة المضيفة المتعلقة بالمناطق السكنية والتنظيم المدني وتخطيط المدن.

1 - تملك العقارات:

للدولة الموفدة الحق في شراء الأبنية اللازمة لمكاتبها وسكنى موظفيها القنصليين، أو شراء الأراضي الضرورية لإشادة هذه الأبنية، إذا كان نظام الدولة المضيفة يسمح بالملكية الخاصة وكانت قوانينها الداخلية لا تحول دون تملك الأجانب للعقارات فيها[1].

وتشترط قوانين بعض الدول الحصول على ترخيص قانوني مسبق لتملك العقارات، وفي هذه الحالة يتوجّب على الدولة الموفدة الحصول على الترخيص، كما يتوجّب على الدولة المضيفة منحه دون إبطاء، إلتزاماً بواجب تسهيل حصول البعثة القنصلية على الأبنية

---

(1) ففي العديد من الدول الاشتراكية السابقة كانت تعتبر الأبنية والأراضي ملكاً عاماً تتولى الدولة إدارته، فلا يمكن شراؤه ولا بيعه، ما يحول دون تملك البعثات للعقارات. وقد أدى هذا الأمر إلى توجيه الانتقادات إلى بعض المعاهدات القنصلية بين دول غربية وأخرى اشتراكية، سمحت بتملك البعثات القنصلية للعقارات باعتبار أن ذلك سيؤدي إلى تملك البعثات القنصلية الاشتراكية لعقارات في الدول الغربية دون معاملة مماثلة في الدول الاشتراكية السابقة. وفي رأينا أن هذه الانتقادات مرفوضة ما دامت الدولة المضيفة تطبق مبدأ المساواة وعدم التمييز على جميع البعثات العاملة في أراضيها.

اللازمة لها[1].

وعلى الرغم من أن قوانين بعض الدول تمنع تملك الأجانب للعقارات فيها أو تضع شروطاً صعبة لذلك، فإن هذه الدول تتيح للدول الأجنبية تملك العقارات الضرورية لبعثاتها[2].

2 - حق استئجار الأبنية والعقارات:

للدولة الموفدة في جميع الحالات الحق في استئجار الأبنية والعقارات الضرورية لمكاتبها وسكن موظفيها. وعلى الدولة المضيفة مساعدتها في ذلك.ففي الدول الاشتراكية السابقة كانت الدولة المضيفة تقوم بوضع الأبنية المناسبة تحت تصرّف البعثة القنصلية مقابل إيجار يتفق عليه، وأحياناً دون بدل على أساس العاملة بالمثل[3]. أما في الدول الأخرى فتقوم البعثة باستئجار دورها ومساكن موظفيها بموجب عقود إيجار خاصة بينها وبين المالك، وتسهل لها الدولة المضيفة الإجراءات القانونية اللازمة لتنفيذ هذه العقود.

---

(1) ففي لبنان، مثلاً، تمنح البعثات الدبلوماسية والقنصلية ترخيصاً يخولها تملك العقارات، يصدر عن مجلس الوزراء بناء على طلب تتقدم به هذه البعثات إلى وزارة المالية تعيّن فيه العقار والحق العيني المطلوب اكتسابه. ويجوز أن يرخص لها باكتساب حقوق عينية عقارية في الأراضي اللبنانية لازمة لتحقيق أغراضها شرط أن لا تتعدى مساحات معيّنة.

(2) فقانون ولاية Illinois الأميركية مثلاً، الذي يتيح للأجنبي تملك العقار لمدة 6 سنوات فقط (إذا لم يحصل خلالها على الجنسية الأميركية)، لم يحل دون شراء بلجيكا مسكناً لقنصلها العام في شيكاغو عام 1964 باعتبار أن القانون يطبق على الأشخاص الطبيعيين من الأجانب لا على الدول الأجنبية. وذلك لم يحل قانون ولاية Missouri ولا قانون ولاية نيويورك اللذان يحظران تملك الأجانب، دون تملك البعثات القنصلية الأجنبية للعقارات في الولايتين.

(3) يلاحظ أن بعض الدول تقوم بتمليك عقار أو بناء مجاناً لبعثة دولة أخرى مقابل هبة مماثلة تقدمها الدولة الأخيرة لبعثة الدولة الأولى العاملة في أراضيها.

كما يتوجّب على الدولة المضيفة، في حال وجود أزمة مساكن فيها، أن تساعد البعثة القنصلية في البحث عن الأبنية الملائمة دون أن يترتب عليها أي إلزام بوجوب تأمينها. ولهذا نجد العديد من السفارات والقنصليات في بعض الدول النامية يمارس مهامه في الفنادق شهوراً طويلة قبل الحصول على البناء المناسب.

3 - مراعاة الأنظمة المتعلقة بالمناطق السكنية:

كما على الدولة الموفدة وبعثاتها التقيّد بالأنظمة المتعلقة بتحديد المناطق السكنية في الدولة المضيفة، فلا يمكنها مثلاً إقامة مكاتبها في منطقة مخصصة للسكن فقط[1]. كما يتوجّب على الدولة الموفدة عند شرائها عقاراً بهدف إقامة بناء لبعثتها، أن تراعي أنظمة الدولة المضيفة المتعلقة بالتنظيم المدني وتخطيط المدن والتي تطبق على جميع الأراضي الواقعة في المنطقة التي سيشاد فيها البناء دون استثناء[2].

ثانياً: رفع العلم الوطني والشعار

Display of the National Flag and the Coat - of - Arms

تنص المادة /29/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية على:

---

(1) في عام 1945 طلبت وزارة الخارجية الأميركية من نائب القنصل السوفيتي في لوس انجلس، الذي كان يرغب في شراء بناء في إحدى المناطق، التقيّد بنظام تحديد المناطق، Zoning ordinance الذي يقصِّر استعمال المنطقة على أغراض السكن Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 730.

(2) راجع الفقرة الثانية من المادة السابعة من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951.

1 - يحق للدولة الموفدة أن ترفع علمها الوطني وشعارها في إقليم الدولة المضيفة وفقاً لأحكام هذه المادة.

2 - يمكن رفع علم الدولة الموفدة وشعارها على دار البعثة القنصلية وعلى مدخلها، وكذلك على مسكن رئيس البعثة وعلى وسائل نقله عند استعمالها في المهام الرسمية.

3 - عند ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذه المادة تجب مراعاة قوانين الدولة المضيفة ونظمها وعاداتها[1].

ويؤمن رفع العلم والشعار التعريف بمقر البعثة والتعرّف إليه. وقد نصّت على هذا الحق جميع المعاهدات القنصلية الحديثة وغالبية التعليمات القنصلية التي أوضحت، بالتفصيل، الأمكنة التي يعلق فيها شعار الدولة ويرفع عليها علمها، والطريقة التي يتم بها ذلك. ويمكن القول أن هذا الحق أصبح يشكّل اليوم قاعدة من قواعد القانون الدولي[2].

1 - رفع البعثة لعلمها الوطني:

ترفض الدول عادة رفع أي علم أجنبي في أراضيها لما في ذلك من مس بسيادتها، إلاّ أن ثمة حالات استثنائية تقبل فيها برفع الأعلام الأجنبية. ومن هذه الحالات حق البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية في رفع علمها الوطني فوق دورها ومساكن

---

(1) وهذا ما تنص عليه المادة /20/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(2) للمزيد راجع: خليل حسين، المراسم والتشريفات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

رؤسائها على وسائل نقلهم[1].

وقد خلت غالبية المعاهدات القنصلية الثنائية التي عقدت في نهاية القرن الماضي وأوائل هذا القرن من أي ذكر لحق البعثة القنصلية في رفع علمها الوطني، وكان الأمر يترك للعرف المحلي السائد في الدولة المضيفة. أما المعاهدات القنصلية الحديثة فتنص جميعها على هذا الحق[2].

إضافة إلى رفع العلم الوطني تنص التعليمات القنصلية لبعض الدول على استعمال قناصلها علماً خاصاً يعرف بالعلم القنصلي Consular Flag (Fanion)، ويرفع في الأماكن عينها التي يرفع فيها العلم الوطني وتطبق في رفعه القواعد عينها التي تطبق على رفع العلم الوطني،كما نصت الفقرة الخامسة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /28/ من مشروعها القنصلي.

أ - الأمكنة التي يمكن رفع الأعلام عليها:

للبعثة القنصلية، الحق في رفع علمها الوطني على دورها القنصلية. وهذا ما تجمع عليه المعاهدات القنصلية الثنائية

---

(1) ففي لبنان مثلاً ينص قانون 19 تشرين الأول / أكتوبر 1945 على ما يلي: المادة الأولى: لا يجوز رفع علم غير العلم اللبناني في أراضي الجمهورية اللبنانية. المادة الثانية: لا ترفع الأعلام الأجنبية إلاّ على دور وسيارات البعثات الدبلوماسية والقنصليات وقواد الجيوش الأجنبية وعلى ثكناتها وعلى المراكب الأجنبية وفقاً للتقاليد الدولية المرعية. أما في الحفلات العامة الرسمية فلا يجوز رفع أي علم غير العلم اللبناني إلا بعد استئذان وزارة الداخلية وموافقتها. المادة الثالثة: كل من يخالف أحكام هذا القانون يعاقب بالعقوبات المنصوص عليها في المادة 345 من قانون العقوبات.

(2) منها المادة /16/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفيتية لعام 1964، والمادة /14/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – السوفيتية لعام 1966 والمادة /10/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – الفرنسية لعام 1966 والمادة /15/ من المعاهدة اللبنانية – اليونانية لعام 1948.

والجماعية والقوانين الداخلية للدول المضيفة.كما للبعثة القنصلية، الحق في رفع علمها الوطني على مسكن رئيسها. وعلى الرغم من أن رفع العلم على مسكن رئيس البعثة القنصلية لم يلق في البداية الإجماع عينه الذي لقيه رفع العلم على مكاتب البعثة، فثمة اليوم إجماع على هذه الناحية يبرز عبر المعاهدات القنصلية الحديثة وفي نصوص القوانين الداخلية للدول وفي تعليماتها القنصلية[1].

ولرئيس البعثة القنصلية أو لنائبه الذي يحل محله عند غيابه Acting head of post، ، الحق في رفع علم بلاده على وسائل تنقله أي على سيارته الخاصة[2] أو على سفينته الشخصية أو على طائرة البعثة، وليس له الحق في رفع العلم على وسائل النقل العامة عند تنقله فيها كالقطارات والطائرات التجارية[3]. ويسهل رفع العلم تنقل رئيس البعثة ويوفر له الحماية اللازمة والمعاملة اللائقة بمركزه[4].

---

(1) Lee: «Consular Law». P. 277.

(2) تخص الدولة المضيفة عادة أفراد السلكين الدبلوماسي والقنصلي بلوحات سياسية أو قنصلية مميزة. وتحمل سيارة رئيس البعثة علامة مميزة كالرقم واحد إلى جانب رقم البعثة، أو أحرفاً تدل على صفته. وفي لبنان حدد قرار وزير الداخلية رقم 22/ أ تاريخ 1979/3/25 مواصفات لوحات سيارات أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي بجعلها بالنسبة للسلك الدبلوماسي مستطيلة (420 × 135) ذات لون أبيض في الوسط وأصفر عند الأرقام مع عبارة (هيئة سياسية) و(لبنان) بالعربية واللاتينية ومنحها الأرقام من 101 إلى 200. كما جعلها بالنسبة للسلك القنصلي مستطيلة (420 × 135) لونها أبيض وعليها عبارة (هيئة قنصلية) و(لبنان) بالعربية واللاتينية ومنحها الأرقام من 201 إلى 297. وتخصص كل بعثة برقم من هذه الأرقام إضافة إلى أرقام متسلسلة لسياراتها وسيارات موظفيها. وتحمل سيارة رئيس البعثة بينها رقم (1) إلى جانب رقم البعثة. والهدف من منح السيارات الدبلوماسية والقنصلية لوحات خاصة هو التعريف بها تأميناً لحمايتها وتسهيلاً لمرورها ومحافظة على حصانة أصحابها.

(3) راجع الفقرتين 3 و 4 من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /28/ من مشروعها القنصلي، في: .U.N. Consular Conference, Vol 2, P. 20

(4) راجع ما قاله مندوب يوغوسلافيا أثناء مناقشة المادة /20/ من الاتفاقية الدبلوماسية، في: .U.N. Diplomatic Conference, Vol 1, P. 129 =

ولا يقتصر الحق في رفع العلم الوطني على البعثات القنصلية المسلكية بل يشمل كذلك البعثات القنصلية الفخرية عملاً بالمادة /58/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية[1].

وتمنع بعض المعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية البعثات القنصلية في العاصمة السياسية للدولة المضيفة من رفع أعلامها الوطنية على دورها ومساكن رؤسائها ووسائل نقلهم إذا كان لدولهم بعثات دبلوماسية مقيمة في هذه العاصمة[2].

ويطالب القانون الدولي الدولة المضيفة باحترام العلم الوطني المرفوع على مقر البعثات ومساكن الرؤساء ووسائل النقل، وبعدم التعرض له وتحاشي إلحاق أية إهانة به لما يرتبه ذلك من مسؤولية دولية تقصيرية[3]. وإذا وقع أي اعتداء عليه من قبل مشاغبين أو

= كذلك راجع مناقشات المادة /29/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية ومعارضة بعض الدول منح القناصل حق رفع علمهم الوطني على وسائل نقلهم الخاصة وإصرار غالبية الدول على منحهم هذا الحق:

U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 280 - 283, 288 - 291.

(1) وإن كانت غالبية الدول على الرغم من موافقتها على رفع العلم على مكاتب البعثة القنصلية الفخرية ووسائل نقلها تعارض رفعه على مسكن القنصل الفخري باعتباره يحمل جنسيتها أو يقيم إقامة دائمة في أراضيها. وفي إحصاء شبه رسمي أجري عام 1981 في مركز الأبحاث والتوثيق في وزارة الخارجية اللبنانية شمل 85 دولة تبيّن أن 56 دولة لا تمنح القناصل الفخريين لوحات خاصة لسياراتهم، بينما تمنحها 29 دولة. وإن 50 دولة لا تخولهم حق رفع علمهم الوطني على سياراتهم بينما تسمح لهم بذلك 35 دولة. وإن 30 دولة لا تسمح لهم برفع علمهم الوطني وشعار دولهم على مكاتبهم ومساكنهم بينما تسمح لهم 35 دولة بذلك منها 5 دول تسمح لهم برفعها على منازلهم. وتمنح 5 دول فقط جوازات خاصة للقناصل الأجانب من مواطنيها.

(2) Wook, J. and Serres, J.Op. Cit., P. 117.

(3) وقد ذهبت بعض المعاهدات القنصلية، كالمادة /35/ من معاهدة كاراكاس لعام 1911 إلى درجة النص صراحة على حرمة الأعلام Inviolability.

متظاهرين، وجب على سلطات الدولة المضيفة عندها ملاحقة الفاعلين ومعاقبتهم[1] وتقديم الاعتذار للبعثة الذي يتم عادة عن طريق إيفاد ممثل عن الحكومة المضيفة مع فرقة من الشرطة تؤدي التحية للعلم الجديد عند رفعه على السارية[2].

ب - قواعد رفع الأعلام:

يخضع رفع الأعلام لقواعد بروتوكولية معيّنة غالباً ما تنص عليها القوانين الداخلية للدول وتعليماتها القنصلية، ولا يجوز إساءة استعمال هذا الحق. ومن هنا يتوجب على البعثات القنصلية، عملاً بالفقرة الثالثة من المادة /29/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، مراعاة القوانين والأنظمة والعادات المعمول بها في الدولة المضيفة في هذا المجال.

يرفع العلم على سارية تركّز فوق سطح البناء أو على شرفته أو في باحته، إذا كان مخصصاً بالكامل لمكاتب البعثة القنصلية أو مسكن رئيسها. أما إذا كانت البعثة القنصلية تشغل جزءاً من البناء كمكاتب أو مسكن فيرفع العلم عندها على شرفة هذا الجزء. وبالنسبة إلى السيارات يرفع علم صغير فوق جانبها الأيسر أو الأيمن بحسب نظام السير في الدولة المضيفة.

ويخضع رفع الأعلام للقواعد والعادات المعمول بها في الدولة المضيفة مع مراعاة تعليمات الدولة الموفدة التي لا تتعارض عادة

(1) يعتبر في لبنان تحقير دولة أجنبية أو جيشها أو علمها أو شعارها الوطني علانية من الجرائم الماسة بالقانون الدولي، راجع المادة 292 عقوبات.

(2) راجع سموحي فوق العادة: قواعد البروتوكول. دار اليقظة العربية، 1974، ص 405 - 406 كذلك تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /28/ من مشروعها القنصلي.

معها. وهكذا نجد أن بعض البعثات ترفع أعلامها الوطنية على مكاتبها ومساكن رؤسائها طوال أيام الأسبوع بحجة الحماية خاصة أثناء الحروب وحالات الاضطراب[1]، ويذهب بعضها إلى رفعها أثناء الليل[2]. أما في بعض الدول فلا يرفع العلم إلاّ في أيام العطل الأسبوعية والأعياد القومية والرسمية[3] أو مجاملة على أساس المعاملة بالمثل في أيام الأعياد القومية للبعثات الأخرى الصديقة العاملة في الدولة المضيفة. وفي الحالة الأخيرة يوجّه رئيس البعثة القنصلية مذكرة إلى البعثات الأخرى يعلمها فيه بيوم عيد بلاده القومي وبرفعه علم بلاده بالمناسبة فيهنئه زملاؤه ويتجاوبون معه برفع أعلام بلاده على دور بعثاتها احتفالاً بالمناسبة[4].

ويجوز رفع العلم على سيارة رئيس البعثة أثناء قيامه بالمهام الرسمية. وهذا ما أكدته صراحة المادة /29/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية والعديد من المعاهدات القنصلية الثنائية[5]. وهذا يعني أنه لا يجوز رفعه أثناء القيام بالزيارات الخاصة أو العائلية أو خلال التجول في الأسواق أو القيام بالنزهات، أو إذا لم يكن رئيس البعثة في السيارة. وليس ثمة ما يمنع في الظروف الاضطرارية وخلال أداء رئيس البعثة مهمة رسمية من رفع العلم على السيارة التي يقودها بنفسه[6].

---

(1) راجع: Hyde: «International Law», P. 1336.

(2) إن رفع الأعلام أثناء الليل مخالف لقواعد البروتوكول التي تقضي بإنزالها عند مغيب الشمس.

(3) راجع المادة /15/ من المعاهدة اللبنانية – اليونانية لعام 1948.

(4) راجع خليل حسين، مرجع سابق، ص 417.

(5) راجع: – المادة /16/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفيتية لعام 1964.
– المادة /10/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – الفرنسية لعام 1966.
– المادة /8/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960.

(6) راجع خليل حسين، المراسم والتشريفات، المرجع السابق.

وتنكس الأعلام عند وفاة رئيس الدولة المضيفة أو إحدى الشخصيات الرسمية أو المهمة في الدولة الموفدة، أو عند وفاة رئيس دولة أجنبية صديقة، أو عند وقوع كارثة في إحدى الدول الصديقة. ومدة التنكيس تختلف باختلاف فترة الحداد عند الدول وهي تتراوح عادة بين يوم واحد وسبعة أيام. ويتم تنكيس الأعلام بخفضها إلى منتصف السارية[1]. وأعلام بعض الدول كالمملكة العربية السعودية لا تنكس لوجود عبارة «لا إله إلاّ الله محمد رسول الله» عليه[2].

ج - تعليق الشعار:

يسهّل وضع الشعار على البناء الذي تقوم فيه مكاتب البعثة القنصلية المسلكية أو الفخرية أو على مداخل هذه المكاتب التعريف بها وبالتالي حمايتها وتيسير وصول أصحاب العلاقة إليها[3].

ويأخذ رفع الشعار عادة شكل لوحة خشبية ومعدنية أو بلاستيكية، قد تكون مستديرة أو مستطيلة أو بيضاوية، وينقش عليها أو يكتب شعار الدولة الموفدة واسم البعثة باللغة الرسمية للدولتين الموفدة والمضيفة، إلى جانب عبارة «المكاتب» إذا كان الشعار معلقاً على بناء المكاتب أو على مدخلها، وعبارة «دار السكن» إذا كان معلقاً على دار سكن رئيس البعثة.

---

(1) يلف علم السيارة عند القيام بواجب التعزية رسمياً بطريقة تحول دون رفرفته.

(2) راجع سموحي فوق العادة عينه، ص 416 – 418.

(3) وقد أقرّت المعاهدات القنصلية منذ القرن الماضي هذا الحق الذي يعتبر قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي. وهذا ما أكدته المحكمة العليا في النمسا في حكم لها صادر في 1955/5/11 عندما أقرّت حق قنصل باراغواي الفخري في ڤيينا في وضع شعار دولته على البناء الذي يشغله واعتبرت أن ذلك أمر ضروري وعرفي Customary راجع:
International Law Reports, Vol. 22, 1955, London, 1958. PP. 557 - 559.

يذكر أن عدداً من المعاهدات القنصلية الثنائية ضمّن المادة التي أقرّت رفع شعار الدولة، نصّاً يحول دون تفسير هذا الحق بأنه امتياز يخول البعثة القنصلية منح اللجوء السياسي[1]. وإلى جانب الشعار تقوم البعثات عادة بتعليق لوحة للإعلان والصور على المدخل الرئيسي للبعثة تعرض فيها معلومات وصوراً عن مظاهر النشاط الثقافي والعمراني والاجتماعي والاقتصادي إلخ... في بلدها شرط عدم عرض ما يمس بالدولة المضيفة أو بالبعثات الأخرى.

ثالثاً: الإعفاء من الضرائب والرسوم

Exemption from Taxation of consular Premises

في السابق لم يكن من الممكن التحدّث عن قاعدة في القانون الدولي تنص على إعفاء الدور القنصلية من الرسوم والضرائب. إلاّ أن التطورات الحديثة التي عرفتها العلاقات القنصلية أدّت إلى ازدياد عدد الدول التي تقر، على أساس المجاملة والمعاملة بالمثل، إعفاء البعثات القنصلية من الضرائب والرسوم المتعلقة بالدور[2]، وإلى ازدياد عدد الفقهاء الدوليين المنادين بإقرار هذه الإعفاءات، فتكوّنت بذلك قاعدة عرفية دولية كرّستها المادة /32/ من اتفاقية

(1) راجع المادة /15/ من المعاهدة اللبنانية – اليونانية لعام 1948، وتعليق الفقيه زوريك على المادة /21/ من مشروعه القنصلي:

I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 97.

(2) راجع مثلاً: المادة /12/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951. والمادة /9/ من المعاهدة القنصلية الصينية – السوفيتية لعام 1959. والمادة /11/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960. والمادة /13/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – الأميركية لعام 1966. والمادة /16/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – السوفيتية لعام 1966. والمادة /24/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – التشيكية لعام 1969.

ڤيينا القنصلية. ولكن ما هي القواعد المعتمدة حالياً لتطبيق مبدأ إعفاء الدور القنصلية من الضرائب والرسوم؟

تنص المادة /32/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية المتعلقة بإعفاء الدور القنصلية المسلكية من الضرائب على:

1 - يعفى دار البعثة القنصلية ومسكن رئيسها المسلكي، المملوكين أو المستأجرين من قبل الدولة الموفدة أو من قبل أي شخص يعمل لحسابها من كل أنواع الضرائب والرسوم، الوطنية أو الإقليمية أو البلدية، على أن لا تكون مستحقة مقابل خدمات معينة مقدمة.

2 - إن الإعفاء الضريبي المشار إليه في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يطبق على تلك الضرائب والرسوم عندما تكون، وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، على عاتق الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة أو الشخص الذي يعمل لحسابها».

وتنص المادة /60/ من الاتفاقية عينها والمتعلقة بإعفاء الدور القنصلية الفخرية من الضرائب على ما يلي:

1 - تعفى دور البعثة القنصلية التي يديرها موظف قنصلي فخري، والمملوكة أو المستأجرة من قبل الدولة الموفدة من جميع أنواع الضرائب والرسوم، الوطنية أو الإقليمية أو البلدية، على أن لا تكون مستحقة مقابل خدمات معينة مقدمة.

2 - إن الإعفاء الضريبي المشار إليه في الفقرة الأولى من

هذه المادة لا يطبق على تلك الضرائب والرسوم عندما تكون، وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، على عاتق الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة».

وحول هاتين المادتين نبدي الملاحظات التالية:

1 - تكرر المادة /32/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية أحكام المادة /23/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية[1]. مع تعديل طفيف في صياغتها نجم عن اقتراح تقدم به الوفد الأميركي إلى المؤتمر القنصلي[2] وهدف إلى حصر نطاق المادة بالإعفاءات الضريبية التي تستفيد منها الحكومات الأجنبية فقط دون تلك التي يستفيد منها موظفوها القنصليون والتي تقع ضمن نطاق أحكام مواد أخرى. فالمادة المذكورة ترمي إلى الحؤول دون قيام حكومة ما بفرض ضرائب على حكومات أخرى[3]. وتعتبر مساواة الدور القنصلية بالدور الدبلوماسية في مجال الإعفاءات الضريبية أمراً منطقياً أجمعت عليه غالبية الدول باعتبار أن هذه الدور، دبلوماسية أم قنصلية، هي أملاك لدولة أجنبية تستعملها لأغراض عامة ويتوجّب إعفاؤها من الضرائب لأسباب تتعلق بمبادئ المساواة والسيادة والاستقلال والتي تقضي بعدم قيام دولة بفرض ضريبة على دولة أخرى أو اتخاذ إجراءات تنفيذية لجبايتها ما

(1) راجع مناقشات المادة /23/ الدبلوماسية في المؤتمر الدبلوماسي:
U.N. Diplomatic Conference, Vol. 1, P. 146.

(2) U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L. 33 Rev. 1; U.N. Consular Conference, Vol, 2, P. 76.

(3) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 308 - 309.

يشكل خرقاً للحرمة أو الحصانة التي تتمتع بها هذه الممتلكات.

2 - تشمل الإعفاءات دار البعثة القنصلية المسلكية ومسكن رئيسها المملوكين أو المستأجرين. وكانت اللجنة الثانية لمؤتمر فيينا القنصلي قد أقرّت المادة /32/ دون إشارة إلى مسكن رئيس البعثة، فتقدم وفداً ألمانياً الفدرالية واليابان باقتراح مشترك إلى الهيئة العامة للمؤتمر[1] لسد هذا النقص حظي بالموافقة[2].أما بالنسبة إلى البعثة القنصلية الفخرية، فإن الإعفاء يقتصر على الدور القنصلية المملوكة أو المستأجرة من الدولة الموفدة[3] لأنها تستعمل للأغراض القنصلية فقط، ولا يعقل أن تستأجر الدولة الموفدة مكاتب لقنصلها الفخري لاستعمالها لأغراضه التجارية. ولا يمكن أن تشمل الاعفاءات الضريبية مسكن القنصل الفخري لأنه غير متفرغ لممارسة الأعمال القنصلية ولا يعتبر منزله ملكاً عاماً لدولة أجنبية[4].

3 - تشمل الإعفاءات جميع الضرائب والرسوم التي يمكن أن تفرض على الأبنية وأجزاء الأبنية والأراضي المملوكة أو

---

(1) U.N. doc. A/Conf. 25/ L. 24; U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 167.

(2) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 28.

(3) لا من قبل الشخص الذي يعمل لحسابها، لأن القنصل الفخري قد يقوم باستئجار أبنية بصفته قنصلاً فخرياً يستعملها لمصالحه الخاصة. راجع ما قاله مندوب إيطاليا ومندوب النمسا أثناء مناقشة المادة /60/ في:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 443 - 444.

(4) راجع مذكرة الخارجية الأميركية تاريخ 1964/11/30 في:
A.J.I.L., Vol. 59, 1965, P. 378.

المستأجرة لأغراض البعثة القنصلية، كضريبة الأملاك المبنية والضريبة على القيمة التأجيرية والضريبة على العقارات، أو تلك التي تستحق عند شراء الأراضي لتشييد الأبنية أو شراء هذه الأبنية أو استئجارها، كالرسوم التي تفرض على عقد البيع أو الإيجار وكضريبة انتقال الملكية، أكانت هذه الضرائب وطنية أو إقليمية أو بلدية بصرف النظر عن السلطة التي تفرضها أكانت الدولة المركزية أو فروعها السياسية أو الإقليمية كالولايات States والكانتونات cantons ومناطق الحكم الذاتي والمقاطعات والأقاليم والبلديات[1].

---

(1) يمنح القانون اللبناني الدور القنصلية الأجنبية ومساكن رؤساء البعثات القنصلية إعفاءات ضريبية: إذ تنص الفقرة /10/ من المادة /8/ من قانون ضريبة الأملاك المبنية الصادر في 17 أيلول (سبتمبر) 1962 على ما يلي: «تعفى من الضريبة بصورة دائمة... الأبنية التي تملكها دولة أجنبية وتستعملها لإيواء مكاتب بعثاتها الدبلوماسية أو القنصلية وإسكان رؤساء هذه البعثات شرط المعاملة بالمثل». كما تنص المادة /9/ من القانون عينه على ما يلي: «لا تعفى الأبنية إعفاء كلياً من الضريبة إلاّ إذا كانت مستعملة بكاملها في سبيل الغايات التي استوجبت الإعفاء. أما إذا كان الاستعمال مقتصراً على جزء منها فلا يعفى إلا الجزء المستعمل لهذه الغايات فقط». كما تنص الفقرة السابعة من المادة /80/ من المرسوم الاشتراعي رقم 68 تاريخ 1967/8/5 المتعلق بالرسوم البلدية على منح الإعفاء من الرسم على القيمة التأجيرية المفروض على المستأجر «للبعثات الدبلوماسية والقنصلية وكل موظف في هذه البعثات يتمتع بالحصانة الدبلوماسية أو القنصلية شرط المعاملة بالمثل». وكذلك نص الفقرة 9 – د. من المادة /2/ من قانون ضريبة الأراضي الصادر في 1951/12/20. على ما يلي: «تستثنى من الضريبة بصورة عامة،عقارات الدول الأجنبية المخصصة لإيواء بعثاتها الدبلوماسية والقنصلية والحدائق والباحات المتممة لها على ألاّ تكون مؤجرة أو مستأجرة وشرط المعاملة بالمثل». كما تنص الفقرة الثالثة من المادة /46/ من المرسوم الاشتراعي رقم 148 الصادر في 1969/6/12 والمتعلق برسوم الفراغ والانتقال على ما يلي: «تعفى من رسوم الفراغ والانتقال، العقارات والمباني التي تملكها الحكومات الأجنبية وتعدها لإيواء مفوضياتها وقنصلياتها في لبنان شرط أن تطبق هذه الحكومات قاعدة المعاملة بالمثل». وكذلك نص المادة /81/=

= من المرسوم الاشتراعي رقم 68 تاريخ 1967/8/5 المتعلق بالرسوم البلدية على إعفاء... «كل من يستفيد من الإعفاء الدائم من ضريبة الأملاك المبنية من: رسم الإعلان، رسم الترخيص بالبناء، رسم إنشاء وصيانة الأرصفة والمجاري، رسم إعطاء البيانات والدروس الفنية، التعويض الناشئ عن التحسين». كما لا تشمل الإعفاءات المبالغ التي تدفعها البعثة مقابل خدمات معينة تقدم لها كالرسوم على أجهزة الراديو والتلفزيون وعلى استهلاك الماء والكهرباء ومقابل الحراسة ورفع القمامة وتسجيل المستندات الرسمية واستخراجها باعتبار أن هذه المبالغ تدفع مقابل خدمات تستفيد منها البعثة ولا تشكل بالمفهوم القانوني ضريبة تقوم السلطة السياسية بفرضها وجبايتها، مع العلم أن الكثير من الدول يقوم بإعفاء البعثات القنصلية من دفع هذه المبالغ على أساس المجاملة والمعاملة بالمثل.كما لا تستفيد الدولة الموفدة أو من ينوب عنها عند قيامها باستئجار أبنية أو عقارات من مالها أو من يمثله لاستعمالها كدور قنصلية لها أو كمسكن لرئيس البعثة المسلكي من أية إعفاءات من ضرائب ورسوم تقع أصلاً على مالك هذه الأبنية والعقارات وينص عقد الإيجار على قيام البعثة بدفعها، فهذه الضرائب والرسوم تعتبر جزءاً من بدل الإيجار وتقوم البعثة بأدائها بدلاً عن المالك لأن إعفاء البعثة منها يتيح لمالكي العقارات والأبنية فرصة التهرب من الضرائب المترتبة عليهم بصفتهم هذه. كما تقوم الدولة عادة بمنح الإعفاءات الضريبية على أساس المعاملة بالمثل. وهذا ما أقرته غالبية المعاهدات القنصلية الثنائية والقوانين الداخلية.راجع الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 500 ما يليها.

الفصل الثالث

تسهيل اتصال البعثة القنصلية

بحكومتها ورعاياها وبسلطات الدولة المضيفة

Freedom of communication Facilities

كرّست المعاهدات القنصلية الحديثة حق الاتصال بأوجهه الثلاثة في وقت السلم مع إمكان فرض بعض القيود عليه في زمن الحرب[1]، بحيث يمكن القول أن حق البعثة في الاتصال الحر يعتبر أحد التطورات الحديثة المميزة في حقل العلاقات القنصلية التي جاءت تواكب التطورات الحديثة في حقل الدفاع عن حقوق الإنسان وصيانة حريته وكرامته.

وما ينطبق على البعثة القنصلية من أحكام، تستفد منها البعثة الدبلوماسية أثناء ممارستها للأعمال القنصلية عملاً بالفقرة الثالثة

---

(1) حول تقييد حركة البعثات الدبلوماسية والقنصلية بدواعي الأمن القومي راجع: خليل حسين، التنظيم الدبلوماسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

من المادة /70/ وبالمادة /3/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، إضافة إلى ما تتمتع به هذه البعثة من حقوق واسعة في مجال حرية الاتصال عملاً بأحكام اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية[1].

أولاً: حق الاتصال بسلطات الدولة الموفدة Right of communication with the Authorities of the sending state

للبعثة القنصلية، كالبعثة الدبلوماسية، الحق في الاتصال بحرية بسلطات الدولة الموفدة كافة وبشتى الوسائل وفي جميع الأوقات[2]. وتتمتع مراسلاتها الرسمية بما يعرف بحرمة مراسلات البعثة القنصلية بحيث لا يمكن لسلطات الدولة المضيفة فتحها أو

---

(1) يمكن للبعثة الدبلوماسية مثلاً أثناء أدائها لمهامها الدبلوماسية الاتصال بالسلطات المركزية في الدولة المضيفة كما يمكنها أثناء أدائها مهامها القنصلية، وفي حدود هذه المهام الاتصال بالسلطات المحلية وبالسلطات المركزية.

(2) لكي تقوم البعثة القنصلية بمهامها على أكمل وجه، ينبغي منحها حق الاتصال بحرية ببعض الجهات. فهي ترتبط مباشرة بوزارة خارجية الدولة الموفدة وبعثتها الدبلوماسية في الدولة المضيفة، وتتلقى منها التعليمات وتتبادل معها المشورة. وقد تتطلب ضرورات العمل الاتصال المباشر ببقية البعثات القنصلية التابعة للدولة الموفدة والعاملة في الدولة المضيفة، أو ببعض البعثات الدبلوماسية أو القنصلية للدولة الموفدة المعاملة في الدول المجاورة. كما لا يمكن للبعثة القنصلية أداء مهامها دون الاتصال بسلطات الدولة المضيفة في المنطقة القنصلية التي يتوجب عليها، عملاً بالمادة /28/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية تقديم كامل التسهيلات للبعثة القنصلية للقيام بأعمالها. وعليه لا بد من قيام اتصال مستمر وتعاون وثيق بين البعثة القنصلية وهذه السلطات. أما اتصال البعثة القنصلية بالسلطات المركزية للدولة المضيفة كوزارة خارجية هذه الدولة فلا يجوز إلاّ في حالات استثنائية. كما لا يمكن للبعثة القنصلية أن تقوم بأداء واجبها الرئيسي في حماية مواطنيها ورعاية مصالحهم إذا حيل بينها وبين الاتصال بهم أو إذا وضعت قيود على هذا الاتصال أكان ذلك في الظروف العادية أو عند توقيف أحدهم أو حجز حريته. ومن هنا تبرز أهمية إقرار حق البعثة في الاتصال برعاياها.

الإطلاع عليها أو حجزها أو تأخير وصولها[1]، كما تتمتع المراسلات القنصلية بمختلف أشكالها والحقيبة القنصلية وحاملها أثناء مرورها بطريق الترانزيت في أراضي دولة ثالثة وإذا وجدت فيها بفعل قوة قاهرة، بنفس الحرية والحرمة، عملاً بالفقرتين 3 و4 من المادة /54/ من اتفاقية فيينا القنصلية.

ويفهم بالمراسلات القنصلية المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية بمختلف أنواعها، المتعلقة بمهامها ووظائفها القنصلية، ولا تشمل المراسلات الخاصة والاتصالات الشخصية التي يجريها القناصل[2]. وما إقرار الحرمة الخاصة لهذه المراسلات على الرغم من اعتبارها جزءاً من الأرشيف القنصلي[3] الذي يتمتع بالحرمة، سوى تأكيد على ضرورة احترام حرمة المراسلات الموجهة للبعثة حتى قبل أن تصبح جزءاً من أرشيفها، واحترام حرمة المراسلات الصادر عن البعثة حتى بعد خروجها من هذا الأرشيف في طريقها إلى الجهة المرسلة إليها[4]. ويعود لسلطات الدولة الموفدة وللبعثة

(1) راجع مثلاً ما نصّت عليه في هذا المجال: المادة /13/ من المعاهدة القنصلية السوفيتية – الصينية لعام 1959. والمادة /13/ من المعاهدة القنصلية السوفيتية – النمساوية لعام 1959. والفصل السابع من تعليمات وزارة المالية البلجيكية لعام 1955 المتعلق بالحصانات الدبلوماسية والقنصلية والمنشور في الكتاب الصادر عن الأمم المتحدة:
Laws and Regulation Regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities. Op. Cit., PP. 45 - 46.

(2) راجع: Moore: «Digest», PP. 99 - 100.

(3) وفقاً لتعريف الأرشيف كما ورد في الفقرة الأولى من المادة الأولى من اتفاقية فيينا القنصلية.

(4) راجع الفقرة الأخيرة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /35/ من مشروعها القنصلي، في:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 23.

القنصلية تحديد الجهة التي تتصل البعثة بها والطريقة التي يتم بها هذا الاتصال.

وتعتبر حرية اتصال البعثة القنصلية بسلطات الدولة الموفدة قاعدة من قواعد الحق الدولي الثابتة أقرّها العرف وأخذت بها التشريعات الداخلية للعديد من الدول ووردت في مشاريع التدوين القنصلية[1] ونصّت عليها المعاهدات القنصلية الثنائية[2] وتكرّست بنص المادة /35/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية التي كرّرت في غالبية فقراتها النص الحرفي لفقرات المادة /27/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية. لقد نصت الفقرتان الأولى والثانية من المادة /35/ على:

1 - تجيز الدولة المضيفة للبعثة القنصلية حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتحمي هذه الحرية. وبإمكان البعثة القنصلية لدى اتصالها بحكومة الدولة الموفدة وببعثاتها الدبلوماسية والقنصلية الأخرى، أينما وجدت، أن تستخدم جميع وسائل الاتصال المناسبة، بما في ذلك السعاة الدبلوماسيين والقنصليين والحقائب الدبلوماسية أو القنصلية والرسائل الرمزية أو الشيفرة. ومع ذلك لا يجوز للبعثة القنصلية تركيب أو استخدام جهاز إرسال

(1) كالمادة /13/ من مشروع فريق هارفارد لعام 1932.

(2) راجع: المادة /10/ من المعاهدة القنصلية البريطانية - الأميركية لعام 1951. والمادة /13/ من المعاهدة القنصلية الصينية - السوفيتية لعام 1959. والمادة /15/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - السوفيتية لعام 1964. والمادة /25/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - التشيكية لعام 1969. المادة /15/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام 1960. والمادة /19/ من المعاهدة القنصلية السوفيتية - الفرنسية لعام 1966.

إلاّ بموافقة الدولة المضيفة.

2 - تكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية مصونة. ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة القنصلية وبوظائفها».

وبذلك ساوت اتفاقية ڤيينا القنصلية البعثة القنصلية بالبعثة الدبلوماسية بالنسبة لحرية الاتصال مع السلطات المختلفة للدولة الموفدة ، بعد أن كانت حرية اتصال البعثة محصورة بوزارة خارجيتها أو بالبعثة الدبلوماسية التابعة لها .كما لا تقتصر حرية الاتصال على البعثات القنصلية المسلكية، وإنما تشمل كذلك، عملاً بالفقرة الأولى من المادة /58/ من الاتفاقية عينها، القناصل الفخريين شرط أن لا يكونوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها[1].

---

(1) عرف تاريخ العلاقات القنصلية عدة حوادث حرمت فيها بعض البعثات القنصلية من حرية الاتصال بسلطات دولها، نذكر منها الحادثة الشهيرة التي تعرض لها القنصل الأميركي العام في مدينة Mukden في الصين عندما أحاط الجنود الصينيون الشيوعيون في 1948/11/20 بمبنى القنصلية واحتجزوا بداخلها جميع موظفيها وعائلاتهم بمن فيهم القنصل العام، ومنعوهم من الاتصال بأي كان، إضافة إلى حرمانهم من بعض الضرورات الأساسية كالعناية الطبية والماء الصالح للشرب، وبرر الصينيون عملهم، برفض القنصل الأميركي تسليم محطة الإرسال الموجودة في القنصلية العامة. وعلى الرغم من احتجاج القنصل، أصرت السلطات الصينية العسكرية على حرمانه من حق الاتصال بحكومته وبالبعثات الأميركية الأخرى في الصين وحتى بمواطنيه المقيمين في مدينة Mukden. واستمر الوضع على هذه الحال لمدة تزيد عن السنة اضطر وزير الخارجية الأميركي بعدها إلى الاتصال بوزراء خارجية أكثر من 30 دولة لها علاقات مع الصين للتوسّط لإنهاء هذا الخرق لأبسط قواعد القانون الدولي، ومنها القواعد المتعلقة بالحرية المطلقة الممنوحة للبعثات القنصلية للاتصال بحكومتها في كل ما يتعلق بمهامها الرسمية. وأثمرت هذه الوساطة عن فك الحصار المضروب على البعثة. وفي حادثة أخرى أكدت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في 1980/5/24 أن احتجاز الموظفين =

ثانياً: المؤسسات التي يحق للبعثة القنصلية الاتصال بها

أدّى تطور المواصلات في القرن العشرين وانتشار البعثات في مناطق جغرافية بعيدة عن العاصمة السياسية، أوجد نوعاً من التعامل الجديد فرضته الضرورات العملية[1]، فأخذت البعثات الدبلوماسية والقنصلية تتصل بعضها ببعض بطريقة مباشرة وليس فقط عبر وزارة خارجية الدولة الموفدة أو عبر بعثاتها الدبلوماسية في الدولة المضيفة[2]. وجاءت اتفاقيتا ڤيينا الدبلوماسية والقنصلية، والمعاهدات القنصلية الثنائية[3] تقر هذا التعامل الحديث وتطلق

= الدبلوماسيين والقنصليين الأميركيين في إيران أخل فيما أخل بأحكام المواد المتعلقة بحرية الاتصال الممنوحة لهم في معاهدة الصداقة والعلاقات الاقتصادية والحقوق القنصلية المعقودة بين الولايات المتحدة وإيران عام 1955، وفي اتفاقية ڤيينا القنصلية (م 35) وفي اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية (م 27)، ما يرتب مسؤولية دولية على إيران.راجع الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 510 وما يليها.

Case concerning U.S. Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Int. Court of Justice, Reports of Judgments, Judgment of 24/5/1980. PP. 31, 36, 44.

(1) كان القانون الدولي العرفي في السابق لا يقر للبعثة القنصلية سوى حق الاتصال بالبعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة العاملة في الدولة المضيفة، فلم يكن لها حق الاتصال بوزارة خارجية الدولة الموفدة مباشرة إلا في حالة عدم وجود هذه البعثة الدبلوماسية. كما أن هذا القانون لم يكن يقر للبعثة الدبلوماسية عينها سوى حق الاتصال بوزارة خارجيتها وبالبعثات القنصلية التابعة لها أو التي تعمل تحت إشرافها. ومن هنا كان كل اتصال بين بعثتين قنصليتين للدولة الموفدة، من بعثاتها العاملة في أراضي الدولة المضيفة، يتم عبر البعثة الدبلوماسية لهذه الدولة في الدولة المضيفة.

(2) راجع علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 157.

(3) راجع: الفقرة الأولى من المادة /25/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية التشيكية لعام 1969. والفقرة الثانية من المادة /10/ من المعاهدة القنصلية الأميركية البريطانية لعام 1951. الفقرة الأولى من المادة /18/ من المعاهدة القنصلية السوفيتية الأميركية لعام 1964. الفقرة الثانية من المادة /15/ من المعاهدة القنصلية السوفياتية الفرنسية لعام 1966.

للبعثات الدبلوماسية والقنصلية حرية الاتصال بمختلف مؤسسات الدولة المضيفة بحيث أصبح من حقها أن تتصل بوزارة الخارجية مباشرة وبشتى الطرق، هاتفياً أو برقياً أو بالتلكس، أو عن طريق إرسال حقيبة دبلوماسية أو قنصلية خاصة بها[1]، وأن تتصل بواسطة هذه الوزارة بكل الإدارات الداخلية للدولة الموفدة[2].

وللبعثات الدبلوماسية والقنصلية التابعة لنفس الدولة والعاملة في دول عدة أن تتصل كذلك بعضها ببعض طريقة مباشرة. وغالباً ما تتخذ الدول بعثات ارتباط لها Intermediate Missions من بين بعثاتها في الخارج، أو تعيّن بعثات مركزية ، تتولى تنسيق الأعمال بين عدة بعثات مجاورة وتتبادل المراسلات والرسل معها. وليس ثمّة ما يمنع البعثات القنصلية للدولة الموفدة العاملة في أراضي دولة مضيفة من الاتصال المباشر فيما بينها وهذا ما أقرّه مؤتمر ڤيينا القنصلي[3].

ثالثاً: وسائل الاتصال وطرقه

يتم الاتصال بين الدولة الموفدة وبعثاتها في الخارج، وبين هذه

(1) تفرض الضرورات الجغرافية ومتطلبات السرعة وخطوط الطيران في أحيان كثيرة على البعثات القنصلية إرسال حقائب قنصلية مباشرة إلى وزارة خارجيتها لا بواسطة البعثة الدبلوماسية التابعة لها. وهذا ما تقوم به غالبية البعثات القنصلية اللبنانية.

(2) يمنع عادة الاتصال المباشر بين البعثات الدبلوماسية والقنصلية العاملة في الخارج والإدارات الداخلية في الدولة الموفدة إذ أن كل اتصال يجب أن يتم عبر دوائر وزارة الخارجية.

(3) فلبريطانيا مثلاً في الولايات المتحدة الأميركية عدد كبير من البعثات القنصلية وليس من المنطق حرمان بعثتين قنصليتين بريطانيتين في ولايتين أميركيتين متجاورتين وبعيدتين عن العاصمة، من كل اتصال بينهما وإلزامهما بالاتصال عبر السفارة البريطانية في واشنطن. وأخيراً يحق للبعثات القنصلية أن تتصل بالبعثات القنصلية والدبلوماسية للدول الأخرى العاملة في الدولة المضيفة وبمكاتب المنظمات الدولية العاملة في هذه الدولة كذلك، فتتبادل معها مثلاً المذكرات والمعلومات.

البعثات، بطرق ووسائل عدة، فلها أن تتراسل بواسطة حقائب دبلوماسية أو قنصلية خاصة يحملها سعاة خاصون أو يوكل أمر نقلها لقواد الطائرات التجارية، كما لها أن تلجأ إلى وسائل الاتصالات الأخرى الهاتفية والبرقية والتلكسية والبريدية واللاسلكية والالكترونية، ولها أن تستعمل في اتصالاتها أية لغة تريد صريحة كانت أم رمزية Code أو بالشيفرة Cipher. ويقصد بالمراسلات الرمزية تلك المراسلات التي تنظم بلغة اصطلاحية غير سرية تعتمد لأسباب عملية أو توفيراً للوقت أو المال[1]. أما المراسلات بالشيفرة فهي التي تنظم بلغة سرّية خاصة، ويتم وضعها عادة بطريقة الاستعانة بآلات تقوم بتحويل هذه الرسائل من اللغة الصريحة إلى اللغة السرية، أو بالعكس، بعد استعمال شيفرة خاصة بها متفق عليها تعرف بكلمة «المفتاح».

وللبعثات الدبلوماسية والقنصلية حق الأفضلية في الحصول على الخطوط الهاتفية والتلكسية الضرورية لعملها، وحق الأفضلية في اتصالاتها الهاتفية والتلكسية الداخلية والخارجية عندما لا يكون الاتصال الهاتفي «أوتوماتيكياً». وهذا ما تقره المعاهدات والاتفاقات الدولية في حقل الاتصالات وما تنص عليه القوانين الداخلية لغالبية الدول. كذلك فإن حرمة هذه الاتصالات مصونة في أوقات السلم لا تخضع للرقابة والتنصّت[2]. وتعتبر البرقيات المرسلة من البعثات الدبلوماسية أو القنصلية إلى مراجعها برقيات حكومية تستفيد من

(1) كأن ترسل بطريقة الاختزال أو كأن تصاغ بالعربية وترسل بالحرف اللاتيني بحيث يعطى لكل حرف من أحرف الأبجدية العربية حرفاً مقابلاً من أحرف الأبجدية اللاتينية.

(2) إلا أن الواقع هو عكس ذلك، إذ تخضع الغالبية العظمى من الدول خطوط البعثات الدبلوماسية والقنصلية الهاتفية للمراقبة الدائمة بطريقة سرية ولضرورات أمنها الداخلي.

حق الأولوية في الإبراق والتسليم[1]. وتستثني القوانين الداخلية للدول هذه البرقيات من الأحكام المتعلقة بعلنية المراسلات البرقية بحيث يمكن إرسالها بلغة رمزية أو سرية[2]. ومن المعلوم أن القواعد العامة المتعلقة بالمراسلات البريدية تحتم الحفاظ على سريتها، إلا أن ثمّة ظروفاً معيّنة تجيز للدول مراقبة هذه المراسلات فتقوم الأجهزة المختصة بفتحها ثم ختمها بخاتم رسمي يثبت أن فضَّها قد تمَّ من قبل الجهة الرسمية. من هنا جاءت ضرورة النص على حرمة خاصة إضافية للمراسلات والطرود البريدية الدبلوماسية والقنصلية بحيث لا تخضع لأي انتهاك لحرمتها حتى في الظروف الاستثنائية التي تجيز للدولة المضيفة فتح الرسائل العادية ومراقبتها[3].

وأثار منح البعثة القنصلية، في المادة /35/ من مشروع الاتفاقية القنصلية، حق استعمال جهاز بث لاسلكي (راديو) بعد

---

(1) راجع الفقرة /11/ من المادة /3/ من المرسوم رقم 2831 تاريخ 1959/12/14 المتعلق بتحديد المواصفات البرقية في لبنان. كذلك المواد 36 – 38 من اتفاقية عام 1947 حول الاتصالات الدولية.

(2) ففي لبنان مثلاً تستثني المادة /200/ من المرسوم الاشتراعي، رقم 126، تاريخ 1959/6/12، المتعلق بتنظيم الأصول الإدارية والمالية في المديرية العامة للاتصالات التي ترسلها أو تتسلمها البعثات الدبلوماسية أو القنصلية في علاقاتها مع مراجعها من أحكام المادة /198/ من المرسوم الاشتراعي عينه، التي تخول إدارة البريد الحق في فرض ترجمة الكلمات المحررة بلغة سرية أو اصطلاحية أو رقمية إلى اللغة العربية أو تفرض تقديم المصطلح أو المفتاح المستعمل لتحرير رموز البرقيات أو فكها. أما بالنسبة إلى المراسلات والطرود البريدية الرسمية المتبادلة بين البعثة الدبلوماسية أو القنصلية ووزارة خارجيتها، أو بينها وبين البعثات الدبلوماسية أو القنصلية الأخرى، فإنها تتمتع بالحرمة الكاملة، فلا يجوز فضها أو الإطلاع عليها أو مصادرتها شرط أن تكون محكمة الإغلاق مختومة بالخاتم الرسمي الذي يدل بشكل واضح على طبيعتها. راجع الوظيفة الدبلوماسية، مرجع سابق، ص 516 وما يليها.

(3) راجع: علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 159 – 160.

الحصول على موافقة الدولة المضيفة، اعتراضا مماثلاً للاعتراض الذي أثاره النص عينه الذي ورد في المشروع الدبلوماسي، وإن كان هذا الاعتراض لم يحل دون إقراره في المادة /27/ من الاتفاقية الدبلوماسية والمادة /35/ من الاتفاقية القنصلية. فلقد رأت بعض الدول أن منح هذا الحق سيؤدي إلى اكتظاظ الموجات اللاسلكية وتضاربها وتداخلها، خصوصاً في المدن الكبرى التي تكثر فيها البعثات، ما يؤدي إلى التشويش على أجهزة البث الحيوية في الدولة المضيفة. وذهب بعضها أثناء مناقشات المؤتمر القنصلي إلى طلب حصر حق تركيب جهاز الراديو بالبعثات الدبلوماسية دون القنصلية باعتبار أن بإمكان الأخيرة عند الضرورة اللجوء إلى استعمال الجهاز الموجود في بعثتها الدبلوماسية من أجل الاتصال بدولتها. وخلت بعض المعاهدات القنصلية الثنائية اللاحقة لاتفاقية فيينا القنصلية، من أية إشارة إلى حق البعثة القنصلية في تركيب جهاز بث لاسلكي لها على الرغم من تبنيها لبقية أحكام المادة /35/ من الاتفاقية. وعلى الرغم من هذه المعارضة فإن رأي غالبية الدول استقر على منح البعثة القنصلية الحق الممنوح للبعثة الدبلوماسية في تركيب محطة بث لاسلكي خاصة بها شرط حصولها على موافقة الدولة المضيفة. وهذا يتوافق مع التطورات الحديثة ومع نص المادتين 33 و42 من اتفاقية الاتصالات الدولية لعام 1947 [1] والفقرة الأولى من المادة /18/ من اتفاقية جنيف لتنظيمات الراديو Radio Regulations لعام 1959. وغالباً ما تشترط الدولة المضيفة من أجل الموافقة على هذا الحق منح بعثاتها العاملة في الدول الأخرى معاملة مماثلة. أما إجراءات الحصول على حق البث فتتم عادة بتقديم طلب مسبق إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة وإلى السلطة المختصة في مكان وجود البعثة تحدد فيه مواصفات الجهاز

---

(1) International Telecommunication Convention (U.N.T.S. Vol. 193, P. 188).

وطول موجهة الإرسـال وسـاعات البث، ويحال الطلب إلى الجهات المختصة لإصدار الترخيص اللازم[1].

رابعاً: الحقائب القنصلية والدبلوماسية وناقلوها

Consular and diplomatic bags and couriers

حـاولـت كـل مـن اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية واتفـاقيـة ڤيينا القنصلية، واتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969، واتفاقية ڤيينا المتعلقة بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية لعام 1975، وضع قواعد عامة وتنظيمية تحدد الأطر القانونية والعملية للحقائب الرسمية وناقليها. إلاّ أن هذه القواعد قصّرت في الإحاطة بالموضوع من جميع جوانبه. ولهذا عهدت الجمعية العامة للأمم المتحدة للجنة القانون الدولي بإعداد مشروع حول الوضع القانوني للساعي الدبلوماسي، وللحقيبة الدبلوماسية المرسلة دون ساع[2].

(1) في لبنان تحرم المادة /232/ من المرسوم الاشتراعي رقم 126 تاريخ 1959/6/12 إقامة أو استعمال أية محطة للمواصلات اللاسلكية البرقية أو اللاسلكية الهاتفية أو للإذاعة داخل الأراضي اللبنانية أو في مياهه الإقليمية أو على وسائل النقل البرية أو البحرية أو الجوية إلاّ من قبل وزارة الاتصالات أو بترخيص منها. وتخضع إقامة المحطات اللاسلكية الخصوصية بموجب المادة /235/ من المرسوم الاشتراعي نفسه مهما يكن نوعها، وسواء أكانت معدة للإرسال أو للاستقبال أو للاثنين معاً، لترخيص يمنح بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. وليس للدولة المضيفة أن تحول دون استفادة البعثات من هذا الحق متى كان طلبها مستوفياً للشروط القانونية والفنية.

(2) أكدت الجمعية العامة بقرار آخر لها، رقم 141/34، تاريخ 1979/12/17، على ضرورة مضي اللجنة في عملها لانجاز المشروع. وبالفعل باشرت اللجنة في دورتها الثانية والثلاثين بتاريخ 5 أيار/مايو – 25 تموز / يوليو 1980 مناقشة الموضوع وتوصّلت إلى تأكيد المبادئ التالية التي اعتمدتها فيما بعد: 1 – على الرغم من استعمال تعبير الحقيبة الدبلوماسية diplomatic bag وتعبير الساعي الدبلوماسي diplomatic courier كعنوان للتقنين، فإن المشروع سيشمل جميع أنواع الحقائب الرسمية وناقليها، كالحقائب=

إن استعمال الحقيبة الدبلوماسية لا يقتصر فقط على البعثات الدبلوماسية، فكثيراً ما تقوم البعثات القنصلية باستعمال الحقائب الدبلوماسية والسعاة الدبلوماسيين لنقل مراسلاتها بحيث يتأمن نقل بريد البعثات الدبلوماسية وبريد البعثات القنصلية في حقيبة واحدة أو في حقائب منفصلة تتبادلها وزارة خارجية الدولة الموفدة مع بعثاتها القنصلية العاملة في الخارج أو تتبادلها البعثة الدبلوماسية مع البعثات القنصلية التابعة لها، أو تتبادلها البعثات القنصلية والدبلوماسية العاملة في دول متعددة. وكثيراً ما يقوم الساعي الدبلوماسي بنقل الحقائب الدبلوماسية والقنصلية إلى بعثة تختار كمركز تجميع نظراً لموقعها الجغرافي المتوسط بين عدة بعثات، ومن ثم يتم توزيعها انطلاقاً من هذه البعثة على البعثات والقنصليات المجاورة، والعكس بالعكس. إلا أن ثمة بعثات قنصلية تقوم بإرسال

= القنصلية والحقائب التي ترسلها المنظمات الدولية والحقائب المرسلة للبعثات الخاصة، نظراً لضرورة توحيد القواعد المتعلقة بنقل هذه الأنواع من الحقائب ونظراً لطبيعتها الواحدة، باعتبارها حقائب رسمية Official bags تستعمل كوسيلة تمارس بواسطتها حرية الاتصال للأغراض الرسمية، وباعتبار أن التسهيلات والامتيازات والحصانات التي تمنح لها ولناقليها تهدف إلى تسهيل أداء أعمالها الرسمية. 2 – ضرورة وضع تعريف للحقيبة الدبلوماسية أو القنصلية أو لأي نوع آخر من الحقائب، وتعريف لحاملها Courier خصوصاً وأن جميع الاتفاقيات الراهنة خلو من هذه التعريفات. 3 – ضرورة وضع قواعد واضحة تأخذ بالمبادئ الثلاثة الأساسية (حرية الاتصال، واحترام قوانين الدولة المضيفة والدول الثالثة، وعدم التمييز) وتحقق في الوقت عينه التوازن، بين متطلبات المحافظة على حرمة الحقيبة وسريتها وتامين وصولها السريع والآمن إلى الجهة الموجهة إليها، وبين متطلبات الأمن المشروع للدولة المضيفة والدول الثالثة التي تمر بها بطريق الترانزيت وسلامة الطيران المدني. 4 – التأكيد على أهمية القواعد التي تحدد الوضع القانوني للحقيبة المرسلة دون ساع يحملها أو المنقولة بواسطة ساع خاص Ad hoc courier باعتبار أن غالبية دول العالم، وخصوصاً الصغيرة منها، لا سعاة دبلوماسيين أو قنصليين لديها. 5 – وضع القواعد المقبولة التي تنظم استعمال الدول المضيفة للوسائل الحديثة المعقدة في الكشف على الحقائب الدبلوماسية ومعرفة محتوياتها دون فك أختامها. الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 518 وما يليها.

حقائب تعرف بالحقائب القنصلية، لا الدبلوماسية، توجهها إلى وزارة خارجيتها مباشرة أو إلى إحدى البعثات الدبلوماسية أو القنصلية. وقد تعتمد ساعياً قنصلياً دائماً أو مؤقتاً ad hoc للقيام بالمهمة. ورأت بعض الدول في الحقيبة القنصلية فكرة جديدة لم تعرفها في السابق، كما أكد بعضها الآخر على عدم السماح للقناصل الفخريين بتبادل أي نوع من الحقائب.

ولا تختلف الحقيبة الدبلوماسية في الواقع عن الحقيبة القنصلية إلاّ في أن المصدر الدائم للأخيرة هو البعثة القنصلية في حين أن مصدر الحقيبة الدبلوماسية قد يكون وزارة خارجية الدولة الموفدة أو إحدى بعثاتها الدبلوماسية أو القنصلية. لهذا فإن الأحكام التي ترعى كليهما واحدة باعتبار أن حرمتهما هي امتداد لحرمة أرشيف البعثة ومراسلاتها ومستنداتها. وإن كانت المادة /35/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية قد بيّنت الإجراءات التي يمكن للدولة المضيفة اللجوء إليها عند توافر أسباب جدية تحملها على الاعتقاد بوجود سوء استعمال للحقيبة القنصلية كاحتوائها على ممنوعات، فإنها أجازت لها طلب فتحها أمام السلطة المختصة على أن يتم ذلك من قبل أحد موظفي البعثة المخوّل بذلك، وفي حال الرفض أعادتها إلى مصدرها. أما المادة /27/ من الاتفاقية الدبلوماسية فقد نصّت على المنع المطلق لأي احتجاز للحقيبة الدبلوماسية أو طلب فتحها[1].

(1) تنص الفقرة الثالثة من المادة /27/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية على أنه «لا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها»، بينما تنص الفقرة الثالثة من المادة /35/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية على أنه «لا يجوز فتح الحقيبة القنصلية أو حجزها. أما إذا كان لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة أسباب جدية تدعو للاعتقاد بأن الحقيبة تحتوي على أشياء أخرى غير المراسلات والوثائق والأشياء المشار إليها في الفقرة الرابعة من هذه المادة فإن لها أن تطلب فتحها بحضورها بواسطة ممثل مفوض من الدولة الموفدة. وإذا رفضت سلطات هذه الدولة طلبها أعيدت الحقيبة إلى مكان مصدرها».

وليس في هذا النص إنتقاص من حرمة الحقيبة القنصلية بالمقارنة مع حرمة الحقيبة الدبلوماسية، بل بالعكس، فقد سجلت المادة /35/ القنصلية خطوة متقدمة على المادة /27/ الدبلوماسية بوضعها إجراءات عملية تحول دون إساءة استعمال الحقيقة وتحفظ للدولة المضيفة حقوقها. وكانت الدول قبل إتفاقيتي ڤيينا، وما زالت تلجأ إلى تطبيق ما جاءت به المادة /35/ من الاتفاقية القنصلية على جميع أنواع الحقائب من دبلوماسية وقنصلية[1]. ولم تغب هذه الإجراءات عن لجنة القانون الدولي عند وضعها مشروعها الدبلوماسي، ولا عن تفكير المشاركين في مؤتمر ڤيينا الدبلوماسي، إلا أن الأغلبية رأت عدم النص عليها خوفاً من إساءة استعمال الدولة المضيفة لها لمضايقة البعثة في ظروف معينة.

وتتخذ الحقيبة، دبلوماسية كانت أم قنصلية، أشكالاً مختلفة، فهي قد تكون كيساً أو مغلفاً كبيراً أو صندوقاً أو رزمة ، ويجب أن لا تحتوي سوى المراسلات الرسمية والمستندات والأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي كالأختام والأعلام والسجلات والصحف والمجلات والمنشورات الإعلامية، كما يجب أن تحمل علامات خارجية تدل على صفتها ويتم إغلاقها بشكل جيد وتختم بالخاتم الرسمي وبالشمع والرصاص[2]. وقد كرَّرت الفقرة الرابعة من المادة /35/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية ما ورد في الفقرة الرابعة من المادة /27/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية فنصت على أنه «يجب أن تحمل الطرود التي تتألف منها الحقيبة القنصلية علامات خارجية

---

(1) راجع: محمد شكري: المدخل إلى القانون الدولي العام، دار الفكر، دمشق، 1973، ص 363.

(2) راجع الفقرة الخامسة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /35/ من مشروعها القنصلي:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 23.

ظاهرة تبين طبيعتها ولا يجوز أن تحتوي إلاّ الوثائق والمراسلات الرسمية والمواد المعدة للاستعمال الرسمي فقط»[1].

أما الطرق التي تتبعها الدول في تبادل الحقائب مع بعثاتها أو بينها فتتم بالوسائل الآتية:

1 - بواسطة السعاة الدبلوماسيين أو القنصليين، وغالباً ما تكلف الدول سعاتها الدبلوماسيين بنقل الحقائب إلى بعثاتها القنصلية. وقد تعتمد الدول سعاة قنصليين يقتصر عملهم على نقل الحقائب القنصلية. وقد يقوم القنصل أو نائبه بنقل الحقيبة القنصلية فيعتبران

---

(1) في لبنان تتبادل وزارة الخارجية والمغتربين الحقائب السياسية مع البعثات الدبلوماسية والقنصلية العاملة في الخارج مرة كل أسبوع أو أسبوعين وفقاً لمقتضيات العمل. وتوضب الحقيبة في كيس من القماش السميك يختلف حجمه باختلاف حجم محتوياته، ويحمل اسم الوزارة وعبارة الحقيبة السياسية، وترسل بداخله المراسلات الرسمية والأشياء الضرورية لممارسة البعثة مهامها. ويربط الكيس بشريط معدني يختم بالرصاص بمكبس خاص كما تختم الحقيبة بعد ربطها جيداً بالشمع الأحمر بواسطة خاتم رسمي خاص، وتسلم إلى ممثل إحدى شركات الطيران ليتولى شحنها إلى وجهتها. ويحظر استعمال الحقيبة السياسية اللبنانية لإرسال أشياء خاصة لا تمت بصلة إلى عمل البعثة، إلا أنه يجوز استثناء، المراسلات الخاصة (دون الطرود) المتبادلة بين موظفي الوزارة في الداخل والخارج وعائلاتهم، كما يمكن إرسال الأدوية بشكل استثنائي لموظفي البعثات في الدول التي يصعب إيجاد الأدوية الملائمة فيها. ويسمح أحياناً للمغتربين اللبنانيين في بلاد يصعب الاتصال بريدياً بها، تبادل الرسائل مع ذويهم في لبنان شرط أن تسلم مفتوحة للمسؤول عن الحقيبة للتأكد من سلامة محتوياتها قبل إرسالها. وفي الولايات المتحدة يسمح لجميع الموظفين الأميركيين العاملين في الخارج تبادل الرسائل، بواسطة الحقيبة الدبلوماسية، مع أفراد عائلاتهم وأصدقائهم في الولايات المتحدة، كما يسمح في ظروف استثنائية، وتأميناً لمصلحة التجارة الأميركية، استعمال الحقيبة لإرسال رسائل تتعلق بالعمل يوجهها أشخاص أميركيون أو مؤسسات أميركية إلى الوكلاء أو الفروع في الخارج وبالعكس، شرط وضعها في مغلفات مفتوحة يوقع عليها المسؤول عن إرسال الحقيبة بعد التأكد من محتوياتها. الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 522 وما يليها.

عندها سعاة قنصليين. ويزود هؤلاء السعاة بوثائق رسمية تثبت صفتهم.وتحدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة القنصلية التي ينقلون. وهم يتمتعون بحماية الدولة المضيفة وبالحصانة الشخصية الكاملة بحيث لا يمكن توقيفهم أو القبض عليهم. ولقد اشترطت الفقرة الخامسة من المادة /35/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية أن لا يكون الساعي القنصلي من بين رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فوق أراضيها، من غير رعايا الدولة الموفدة، دون الحصول على موافقتها. ويتمتع الساعي القنصلي كزميله الساعي الدبلوماسي أثناء مروره في أراضي دولة ثالثة، بنفس الحرمة أو الحماية التي يتمتع بها أثناء وجوده في أراضي الدولة المضيفة شرط حيازته تأشيرة صالحة للمرور في أراضي هذه الدولة إذا كانت قوانينها تتطلب ذلك. ويتمتع كذلك بالحرمة عينها إذا وجد في أراضي هذه الدولة بفعل قوة قاهرة[1]. ومن الملاحظ أن حصانات حامل الحقيقة القنصلية تفوق حصانات القناصل أنفسهم، وهذا ما تتطلبه مهامهم.

2 - بواسطة ساع خاص Ad hoc courier، يكلف، من قبل الدولة الموفدة أو من قبل إحدى بعثاتها الدبلوماسية أو القنصلية، نقل حقيبة دبلوماسية أو قنصلية، ويتمتع

(1) وذلك عملاً بأحكام الفقرتين 3 و4 من المادة /54/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية المتعلقة بالتزامات الدول الثالثة، والفقرتين 3 و4 من المادة /40/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية، علماً بأن الحقيبة الدبلوماسية والقنصلية، أثناء مرورها بطريق الترانزيت في أراضي دولة ثالثة أو وجودها فيها بفعل قوة قاهرة، تتمتع، بموجب نفس الفقرات، بالحرمة عينها التي تتمتع بها في أراضي الدولة المضيفة.

بالحصانات عينها التي يتمتع بها الساعي الدائم طوال فترة نقله للحقيبة. وتنتهي حصاناته فور قيامه بتسليمها للجهة الموجهة إليها[1].

3 - بواسطة طائرة أو سفينة تجارية يعهد إلى ربانها نقل الحقيبة. ويتم ذلك عادة عندما تكون شركات السفن أو الطيران مملوكة من الدولة الموفدة ويكون ربابنتها من موظفي هذه الدولة. إلاّ أن الربان لا يعتبر في هذه الحالة ساعياً دبلوماسياً لأنه يخضع للقوانين الدولية المتعلقة بالطيران والملاحة التي تحول دون تمتعه بحصانات وامتيازات تحد من تحمله لمسؤولياته لمجرد نقله حقيبة دبلوماسية أو قنصلية. ويتسلم موظف من موظفي البعثة الحقيبة من الربان مباشرة وبحرية. وهذا ما نصت عليه الفقرة السابعة من المادة /35/ من اتفاقية فيينا التي جاء فيها[2] أنه «يجوز أن يعهد بالحقيبة القنصلية إلى ربان سفينة أو طائرة تجارية متجهة إلى موقع دخول مباح. ويجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتكون منها الحقيبة، ولكنه لا يعتبر ساعياً قنصلياً؛ ويجوز للبعثة القنصلية، بعد الاتفاق مع السلطات المحلية المختصة أن ترسل أحد موظفيها لتسلم الحقيقة من ربان الباخرة أو الطائرة مباشرة وبحرية». والطريقة الأكثر إتباعا في الوقت الحاضر هي شحن الحقائب الدبلوماسية والقنصلية بواسطة

---

(1) راجع الفقرة السادسة من المادة /35/ من الاتفاقية القنصلية، والفقرة السادسة من المادة /27/ من الاتفاقية الدبلوماسية.

(2) ونصها مماثل لنص الفقرة /7/ من المادة /27/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية. ولكن هذه الأخيرة تخلو من أي ذكر لربان السفينة. ويندر في الواقع إرسال الحقائب بالسفن.

شركات الطيران العالمية، ويتم اختيار الشركة تبعاً لجودة خدماتها وملاءمة خطوط سفرها مع وجهات الحقائب. وتسلم الحقيبة عادة من قبل موظف من موظفي البعثة إلى مسؤول الشحن في الشركة (في مطار الإقلاع) الذي يتولى تنظيم «مانيفست» الشحن لها وتسلم نسخة منه إلى هذا الموظف. ويتم تسلم الحقيبة في مطار الوصول من الدائرة المختصة بتسلم الحقائب الدبلوماسية والقنصلية. كما أنه قد يحدث أن تستعمل الدول طائرات تخصص بكاملها لنقل الحقائب الدبلوماسية والقنصلية فيعتبر ربانها في هذه الحالة ساعياً دبلوماسياً يتمتع بالحصانات الكاملة التي تلازم صفته هذه.

خامساً: قيود حرية الاتصال في زمن الحرب

تقوم الدول المتحاربة عادة بفرض قيود على جميع أنواع اتصالات البعثات القنصلية[1]، فتحد من استعمالها للشيفرة والرموز وتخضع مراسلاتها البريدية والبرقية واتصالاتها الهاتفية للمراقبة. على أن هذه الإجراءات لا يمكن أن تصل بأي شكل إلى حد الإخلال بالأحكام المتعلقة بالحقيبة القنصلية وحرمتها. وقد نصّت بعض المعاهدات القنصلية الثنائية على هذه القيود[2] وأوجب بعضها الآخر على الدولة المضيفة إعلام البعثات القنصلية بها قبل

(1) لا يمكن فرض قيود على اتصالات البعثات الدبلوماسية، مع أن اتصالاتها تخضع للرقابة بطريقة سرية.

(2) راجع مثلاً الفقرة الثانية من المادة /10/ من المعاهدة القنصلية البريطانية – الأميركية لعام 1951.

المباشرة بتطبيقه [1].

وقد يحدث أن تراعى الدول المتحاربة وضع الدول المحايدة فتستمر في احترام حرية مراسلاتها في زمن الحرب. ففي عام 1914 مثلاً، وافقت الحكومة النمساوية - الهنغارية على طلب الولايات المتحدة بالمحافظة على حرمة المراسلات المتبادلة بين البعثات الأميركية الدبلوماسية والقنصلية داخل أراضي النمسا وخارجها شرط أن تختم هذه المراسلات بالخاتم الرسمي وأن لا تتضمن رسائل خاصة بالأفراد[2].

---

(1) وثمة أمثلة عديدة على لجوء الدول لمثل هذه القيود في أوقات الحرب. ففي عام 1917 مثلاً، منعت الولايات المتحدة البعثات القنصلية (دون الدبلوماسية) الموجودة في أراضيها من استعمال الشيفرة في مراسلاتها مستثنية القنصليات المكسيكية نظراً للعلاقات الخاصة بين الدولتين. وفي بداية الحرب العالمية الثانية أخضعت الحكومة الفرنسية جميع مراسلات البعثات القنصلية للرقابة باستثناء الموجه منها لبعثاتها الدبلوماسية العاملة في فرنسا. وفي عام 1940 أخضعت إيطاليا جميع مراسلات البعثات القنصلية للرقابة بما فيها البعثات القنصلية الأميركية على الرغم من احتجاج الولايات المتحدة. وفي بغداد، وبعد ثورة عام 1958، منعت السفارة الأميركية من الاتصال بالقنصليتين الأميركيتين في كركوك والبصرة، بالشيفرة والرموز. راجع في ذلك:

Hyde: International Law, P. 1333.

(2) Hyde: «International Law». P. 1332.

الفصل الرابع

حق الاتصال بسلطات الدولة المضيفة

Right of Communication

with the authorities of the receiving state

جاءت اتفاقية ڤيينا القنصلية لتكرِّس في الفقرة الأولى من مادتها /38/ ما يجمع عليه الرأي وتحاول في الفقرة الثانية التوفيق بين الآراء المتضاربة حول حق الاتصال وطرقه[1]. ونصّت على أنه: «يمكن للموظفين القنصليين أثناء ممارستهم وظائفهم الاتصال:

(1) لا يمكن للبعثة القنصلية أداء مهامها بنجاح، ورعاية مصالح دولتها ومصالح مواطنيها دون الاتصال بالسلطات المختصة في الدولة المضيفة. وفي حين تجمع الآراء على حق القنصل في الاتصال بحرية بالسلطات المحلية المختلفة في منطقته، فإنها تتباين بالنسبة إلى حقه في الاتصال بالسلطات الأخرى، خاصة المركزية منها. وبينما تجيز بعض المعاهدات القنصلية الثنائية والقوانين الداخلية للبعثات القنصلية الاتصال بوزارة خارجية الدولة المضيفة وغيرها من السلطات المركزية في هذه الدولة، تمنع معاهدات وقوانين داخلية أخرى أي اتصال مباشرة من هذا النوع.

أ - بالسلطات المحلية المختصة في منطقتهم القنصلية.

ب - بالسلطات المركزية المختصة للدولة المضيفة إذا سمحت بذلك قوانين هذه الدولة وأنظمتها والتعامل الجاري فيها أو الاتفاقات الدولية حول الموضوع، وفي حدود ما تسمح به»(1).

أولاً: الاتصال بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية

عندما تقدم الفقيه زوريك بتقريره الأول إلى لجنة القانون الدولي وفيه المواد التي اقترحها لتقنين قواعد العلاقات القنصلية، ضمّن المادة /24/ ما يلي: «تحدد قوانين الدولة المضيفة والعادات المحلية فيها إجراءات الاتصال بين الممثلين القنصليين وسلطات هذه الدولة»(2).

إلا أن غالبية أعضاء اللجنة رأت ضرورة تضمين النص ما يؤكد صراحة القاعدة الدولية الثابتة التي تقر حق القناصل بالاتصال بالسلطات المحلية للدولة المضيفة، ومع ذلك جاءت الفقرة الأولى من المادة /38/ من مشروع لجنة القانون الدولي غامضة، لأنها اكتفت بالنص على حق الموظفين القنصليين في الاتصال بالسلطات المختصة في الدولة المضيفة التي تحددها قوانينها. ولجلاء هذا الغموض اعتبرت اللجنة في تعليقها على المادة /38/ أن حق القناصل في الاتصال بالسلطات المحلية هو مبدأ ثابت من

(1) لقد تبنّت بعض المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية فيينا نص المادة /38/ دون أي تعديل. راجع، مثلاً، المادة /28/ من المعاهدة القنصلية التشيكية - الفرنسية لعام 1919.

(2) I.L.C. Yearbook, 1957, Vol. 2, P. 98.

مبادئ القانون الدولي[1]. وأخذ مؤتمر ڤيينا للعلاقات القنصلية بهذا المبدأ عندما أقرّ تعديل المادة /38/[2] والنص صراحة على حق البعثة القنصلية الثابت في الاتصال بالسلطات المحلية المختصة في المنطقة القنصلية وعلى صلاحية قوانين وعادات الدولة المضيفة واتفاقاتها الدولية في تحديد مدى حق البعثة القنصلية في الاتصال بالسلطات الأخرى[3].

إن حق البعثات القنصلية في الاتصال بالسلطات المحلية هو حق ثابت استقر عليه العرف الدولي ، ونصّت عليه المعاهدات القنصلية الثنائية[4]، والجماعية[5]، ومشاريع التقانين القنصلية[6]، والعديد من القوانين الداخلية للدول وأنظمتها وتعليماتها القنصلية[7]. وتختلف السلطات المحلية التي يمكن للقنصل الاتصال بها باختلاف مواضيع الاتصال التي قد تشمل جميع أنواع وظائفه القنصلية، فله أن يتصل بالسلطات الإدارية المحلية حول مسائل

---

(1) U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 25.

(2) راجع: U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 90.

(3) راجع نص المادة /38/ المذكورة، والمناقشات التي دارت قبل إقراره في:
U.N. Consular Conference, Vol. 1. PP. 354 - 355.

(4) راجع:الفقرة الأولى من المادة /28/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – التشيكية لعام 1969. المادة /25/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – السوفيتية لعام 1966. الفقرة الثانية من المادة /14/ من المعاهدة القنصلية الصينية – السوفياتية لعام 1959. المادة /17/ من المعاهدة اللبنانية – اليونانية لعام 1948.

(5) راجع:المادة/ 11 من اتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928 .الفقرة الأولى من المادة /3/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967.

(6) كالمادة /11/ من مشروع فريق هارفارد لعام 1932.

(7) كالمادة /31/ من التعليمات القنصلية البوليفية لعام 1887، والمادة /4/ من التعليمات القنصلية البرازيلية لعام 1928، والفقرتين 149 و437 من التعليمات القنصلية الأميركية لعام 1932، والمادة /23/ من القانون القنصلي السوفياتي لعام 1926، والمادتين 20 و22 من النظام السويدي لعام 1923.

تدخل في اختصاصها كالحصول على معلومات معينة أو على مستندات تتعلق بالأحوال الشخصية لمواطنيه أو برخص الإقامة والعمل الخ [1]، كما أن له أن يتصل بالسلطات القضائية المحلية حول مواضيع قضائية كاحتجاز أحد رعاياه أو حجز أملاكه أو تحرير تركته.

كما تختلف وتتعدد ، إجراءات الاتصال والوسائل التي يتم فيها. فهو قد يكون خطياً كالمذكرات والكتب والبرقيات، أو شفهياً كالاتصال الهاتفي أو المحادثة الشخصية. وتحدد القوانين والأعراف المحلية غالباً هذه الطرق والوسائل. وقد تقوم بذلك المعاهدات القنصلية الثنائية[2].

كما للبعثة الدبلوماسية عند ممارستها لمهامها القنصلية، عملاً بالفقرة /3 - أ/ من المادة /70/ وبالمادة /3/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، وبالفقرة /2/ من المادة /3/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية، وفي حدود هذه المهام، الاتصال مباشرة بالسلطات المحلية. أما فيما عدا ذلك فإن اتصالها بجميع إدارات الدولة المضيفة ومؤسساتها يتم عبر وزارة خارجية هذه الدولة وبواسطتها.

---

(1) Wood and Serres: «Diplomatic Ceremonial and Protocol», Macmillan, London, 1970, P. 70.

(2) فالمادة /17/ مثلاً من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام 1960 تفرض على المحاكم والسلطات المحلية إجابة البعثة القنصلية خطياً على كل استفسار خطي توجهه إليها. وتنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967 على حق السلطات المحلية في الطلب من البعثات القنصلية إرفاق جميع مراسلاتها الرسمية معها بترجمة لها إلى إحدى اللغات الرسمية للدولة المضيفة. راجع

Lee: «Consular Law», P. 275.

ثانياً: الاتصال بالسلطات المركزية للدولة المضيفة

Communication with the central authorities of the receiving state

ليس في القانون الدولي قاعدة ثابتة تخول البعثة القنصلية الاتصال بالسلطات المركزية للدولة المضيفة، خاصة السياسية منها. فالمهام القنصلية لا ترتبط بالسلطات السياسية كوزارة خارجية الدولة المضيفة وإنما بالسلطات الإدارية والقضائية في هذه الدولة. إلا أن عدم وجود هذه القاعدة لا ينفي قيام البعثات القنصلية في دول عدة بممارسة هذا الاتصال، خصوصاً وأن العديد من المعاهدات القنصلية، والقوانين الداخلية للدول تنص على هذا الحق. وقد جعله بعضها مطلقاً والبعض الآخر مشروطاً بتوافر ظروف معينة. من هنا يمكن القول أن ممارسة حق الاتصال بالسلطات المركزية للدولة المضيفة يتوقف على المدى الذي تتيحه الأنظمة والقوانين الداخلية لهذه الدولة ويسمح به العرف المحلي السائد فيها وتقره الاتفاقيات الدولية التي ترتبط بها. وهذا ما أكدته الفقرة الثانية من المادة /38/ من اتفاقية فيينا القنصلية. ويمكننا استعراض بعض الحالات والممارسات المتبعة في بعض الدول في هذا المجال:

1 - تحصر دول عدة حق الاتصال بسلطاتها المركزية بالبعثات الدبلوماسية، وبالتالي فإن كل اتصال بين البعثات القنصلية وهذه السلطات يتم عبر هذه البعثات. على أن غالبية الدول تتيح للبعثة القنصلية الاتصال المباشر بوزارة خارجية الدولة المضيفة عند عدم وجود بعثة باعتبار أن البعثة القنصلية تمارس في الغالب في مثل هذه الحال مهام دبلوماسية[1].

---

(1) راجع: الفقرة الثانية من المادة /15/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام 1951. المادة /18/ من المعاهدة القنصلية البريطانية - اليونانية لعام 1953.

2 - تقر بعض الدول للبعثة القنصلية بحرية الاتصال بالسلطات المركزية المختصة القائمة في المنطقة القنصلية، خصوصاً في الدولة الفدرالية كالولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي ويوغوسلافيا[1].

3 - تمنح بعض الدول للبعثة القنصلية حق الاتصال بالسلطات المركزية إذا كانت الخدمات التي تؤديها هذه السلطات تشمل جميع أقاليم الدولة المضيفة بما فيها المنطقة القنصلية، كخدمات الهجرة مثلاً، أو إذا لم يؤد اتصالها بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية إلى نتيجة إيجابية. وفي هذه الحالة توجب بعض المعاهدات أن يتم الاتصال عبر البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة الموجودة في الدولة المضيفة. أما في حال عدم وجودها فللبعثة القنصلية حق الاتصال المباشر بهذه السلطات[2]. وتتيح معاهدات قنصلية أخرى اتصال البعثة القنصلية بالسلطات المركزية الإدارية والثقافية للدولة المضيفة، أينما وجدت، في كل قضية تتعلق بممارسة مهام البعثة في منطقتها القنصلية[3]. وهذا أمر منطقي، فقد يضطر الموظف القنصلي إلى ملاحقة مسألة ما، بتت

---

(1) راجع المادة /25/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية السوفيتية لعام 1966. وما قاله مندوب يوغوسلافيا أثناء مناقشة المادة /38/ في:

U.N. Consular Conf. Vol. 1. P. 354.

(2) راجع:المادة /11/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928.الفقرة الثانية من المادة /33/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - الأميركية لعام 1966.

(3) راجع الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967. وهذا ما تؤكده المعاهدات القنصلية بين أميركا وكوستاريكا لعام 1948 وبين بريطانيا والسويد لعام 1954 راجع:

I.L.C. Yeabook. 1960, Vol. 1, P. 36.

بها السلطات القضائية أو الإدارية في منطقة القنصلية، أمام المرجع الأعلى في العاصمة المركزية.

4 - تمنح بعض الدول البعثة القنصلية حق الاتصال بوزارة خارجية الدولة المضيفة دون قيد حتى في حال وجود بعثة دبلوماسية لدولتها فيها. وفي حين أن غالبية القوانين والمعاهدات لا تحدد إدارات وزارة خارجية الدولة المضيفة التي يحق للبعثة القنصلية الاتصال بها متى توافرت شروط هذا الاتصال، فإن بعضها الآخر يحصر هذا الاتصال بإدارة الشؤون القنصلية في الوزارة.

ثالثاً: حق الاتصال برعايا الدولة الموفدة

Right of communication with the nationals of the sending state

يخضع المواطن الأجنبي عند وجوده في أراضي الدول الأخرى لتشريع هذه الدول، خصوصاً لتشريعها الجزائي. إلا أن هذا لا يحرمه من حقه كإنسان في الحصول على معاملة عادلة وفي قيام دولته بالدفاع عنه وعن حقوقه ومصالحه. ولقد تبلورت في القانون الدولي معايير عامة للعدالة تقوم على قواعد قانونية عامة تقرها الأمم المتحضرة، ويعتبر الإخلال بها نكراناً للعدالة تترتب عليه مسؤولية قانونية وأدبية تتحملها الدولة المخالفة. ويعتبر نكراناً للعدالة إلقاء القبض عليه، أو معاملته معاملة سيئة، أو عدم إعلامه بالتهمة الموجهة إليه، أو عدم السماح له بالاستعانة بمحام، أو حرمانه من ممارسة حقه في الاتصال بقنصل دولته إذا رغب في ذلك.

ليس بإمكان البعثة القنصلية حماية مواطنيها ورعاية مصالحهم إذا لم تعلم بتوقيفهم أو احتجازهم أو سجنهم، أو إذا حرمت من

حق الاتصال الحر بهم أثناء ذلك. وكما أن لكل حق حدوداً فإن لحق البعثة القنصلية في الاتصال برعاياها حدوداً أيضاً، فالبعثة لا يمكنها من جهة أن تفرض على المحتجز أو الموقوف من رعاياها مقابلة أحد موظفيها القنصليين إذا هو لم يرغب في ذلك، وعليها من جهة أخرى أن تراعي مصالح الدولة المضيفة وضرورات أمنها وتمارس حقها في الاتصال وفقاً لقوانين هذه الدولة ونظمها التي تنظم ممارسة هذا الحق وتحدد قواعده الإجرائية دون أن يكون لها، بأي شكل، أن تلغيه أو تجعله بحكم الملغى بتعقيدها لهذه الإجراءات. وتاريخ العلاقات القنصلية والدبلوماسية حافل بحوادث كثيرة أدت إلى تأزم العلاقات بين بعض الدول أو توترها وأظهرت مدى الحاجة إلى وضع قواعد واضحة توفق بين مصلحة كل من الدولتين الموفدة والمضيفة[1].

(1) نذكر على سبيل المثال: حوادث إلقاء القبض على مواطنين أجانب بتهم التجسس واحتجازهم لفترة طويلة وحرمانهم من كل اتصال بالخارج. ففي تشرين الأول 1963، ألقت السلطات السوفيتية القبض على البروفسور الأميركي Frederick G. Barghoorm المختص في الشؤون السوفيتية أثناء زيارته للاتحاد السوفيتي، بتهمة التجسس، وأعلمت السفارة الأميركية بالقبض عليه بعد مدة من الزمن دون أن تتيح لها زيارته على الرغم من احتجاج السفير الأميركي. ولم يفرج عنه إلاّ بعد تدخل الرئيس كندي شخصياً. وفي شهر أيار / مايو 1960، أسقطت القوات السوفيتية طائرة استطلاع أميركية وألقت القبض على طيارها Francis Graw Powers وحالت دون اتصال أي موظف قنصلي أميركي به طوال شهرين. وفي عام 1962 ألقت هنغاريا القبض على المواطن البريطاني Wynne بتهمة التجسس ولم تسمح لأي موظف قنصلي بريطاني بزيارته طوال أسبوع ثم سلمته للسلطات السوفيتية التي منعت زيارته طوال ستة أشهر. في 1948/10/19 احتجت الولايات المتحدة على إلقاء السلطات الصينية القبض على طيارين أميركيين ومنع اتصال أي موظف قنصلي أميركي بهم. وأصدر وزير الخارجية الأميركية في 1949/12/30 بياناً اعتبر فيه أن احتجاز الطيارين لأكثر من عام دون الإفساح في المجال للقناصل الأميركيين أو أفراد عائلاتهم لزيارتهم هو خرق للتقاليد الدولية للدول المتحضرة. الحوادث العديدة التي وقعت في الصين نتيجة للسياسة التي اتبعتها الحكومة الصينية في الحد من حرية البعثات الأجنبية بالاتصال برعاياها الموقوفين =

وإذا كانت اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية قد خلت من أي نص حول ممارسة البعثات الدبلوماسية لحق الاتصال برعاياها فإن لجنة القانون الدولي قد حاولت سد الثغرة في المادة /36/ من مشروعها القنصلي[1] بالنص على حق البعثة القنصلية بالاتصال الحر برعاياها وحق هؤلاء الرعايا بالاتصال الحر بها، وبالنص على واجب الدولة المضيفة بالعام البعثة دون تأخير بوقف أو سجن رعاياها وتسليمها ما يوجهونه إليها من مراسلات، وبالنص على حق موظفي البعثة بزيارة الموقوفين والمسجونين. وأكدت أن ممارسة هذه

= لديها، ونذكر منها، مثلاً، عدم تمكين السفارة البريطانية في بكين من الاتصال بالمواطن البريطاني انتوني غراي Anthony Grey سوى مرتين خلال 27 شهراً من احتجازه (ما بين 1967/7/21 و1969/11/4). والغريب أن الحكومة الصينية قد تمسكت، في مناسبات عدة، بحق بعثاتها العاملة في الخارج في الاتصال الحر بالرعايا الصينيين الموجودين في مناطق صلاحياتها. ففي عام 1967 طلبت من حكومة بورما السماح لموظفي السفارة الصينية في رانغون بزيارة الطلاب الصينيين الموقوفين لديها وبزيارة الجرحى منهم في المستشفيات. كما اعتبرت في مناسبة أخرى أن منع هذه الحكومة الطلاب الصينيين من دخول سفارة بلادهم للحصول على جوازات سفر تمكنهم من العودة إلى الصين هو خرق لمبادئ القانون الدولي وعرقلة لوظائف السفارة القنصلية. وثمة في المقابل مناسبات عدة أتيح فيها للقناصل ممارسة حقهم في الاتصال بمواطنيهم نذكر منها، مثلاً، حادثة إلقاء القبض على الطالب الأميركي Andrew field من قبل السلطات البولونية في 1964/12/21 أثناء عودته بالقطار من موسكو عبر الأراضي البولونية بسبب تهجمه على أحد موظفي الحدود البولونيين. وقد سمح للموقوف بالاتصال بقنصلية الولايات المتحدة في بونزان Ponzan، وتمت مقابلة القنصل الأميركي له بعد يومين. وأثناء عملنا كقنصل للبنان في جدة، كانت السلطات السعودية تسهل لنا الاتصال بالموقوفين والمسجونين من الرعايا اللبنانيين وزيارتهم في أماكن توقيفهم أو سجنهم دون تأخير وبشكل دوري أحياناً. وتحاشياً للوقوع في حوادث مماثلة، وتسهيلاً لعمل البعثات القنصلية المتعلق بحماية رعاياها والحفاظ على حقوقهم أثناء وجودهم في أراضٍ أجنبية، حرصت بعض الدول على تضمين معاهداتها القنصلية نصوصاً تفصيلية تحددٍ بوضوح ما للبعثة وما للدولة المضيفة من حقوق في هذا المجال وما عليهما من واجبات كذلك.

(1) راجع نص المادة وتعليق لجنة القانون الدولي عليها، في:
U.N. Consular Conference, Vol. 2, PP. 23 - 24.

الحقوق تتم وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها التي لا يمكنها إلغاء هذه الحقوق بأي شكل.

وعكست المناقشات الغزيرة للمادة /36/[1] واقتراحات تعديلها أو إعادة صياغتها التي قاربت العشرين[2] والتطورات التي مرت بها هذه المادة قبل إقرارها، تضارب آراء الدول وانقسامها حول مدة حق البعثات الدبلوماسية والقنصلية في الاتصال برعاياها، خصوصاً الموقوفين منهم، وحول مدى واجب الدولة المضيفة تبليغ هذه البعثات دون تأخير وقف أو اعتقال أو احتجاز أو سجن أحد مواطنيها.

ويمكن إيجاز أهم المواقف بالأمور التالية:

1 - رأت دول عدة ضرورة مراعاة حقوق الأفراد والحفاظ عليها في نص المادة بحيث لا يتم إعلام بعثاتهم القنصلية باحتجازهم أو وقفهم ولا يسمح لقناصلهم بزيارتهم إذا هم عارضوا ذلك. فللمواطن حق في الحصول على حماية دولته ولكنه غير ملزم بقبولها. ولكن دولاً أخرى ارتأت إطلاق حق الاتصال وعدم ربطه برغبة الأفراد، فالبعثة القنصلية يجب أن تعلم باحتجاز أي من مواطنيها، وأن تتاح الفرصة لموظفيها لزيارته والاجتماع به ومن الاهتمام بمعارضته، باعتبار أن ربط هذا الحق بإرادة الأفراد يؤدي غالباً إلى احتكاك دبلوماسي ونزاع بين الدولتين الموفدة والمضيفة، خصوصاً وأنه من الصعب جداً التأكد

(1) راجع هذه المناقشات في:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 331 - 347 and 36 - 45.

(2) راجع: U.N. Consular conference, Vol. 2, PP. 79 - 88.

من أن السجين أو الموقوف قد طلب إعلام قنصلية بلاده باعتقاله أم لا.

2 - رأت دول عدة في إلزام الدولة المضيفة بإعلام البعثة القنصلية بتوقيف أي من مواطنيها عبئاً إدارياً ثقيلاً قد تعجز عن القيام به نظراً لكثرة الأجانب في أراضيها. ومن هنا اقترحت بعض الدول ربط واجب الدولة المضيفة بإبلاغ البعثة بتوقيف أحد مواطنيها بطلبه ذلك منها، خصوصاً وان الأجنبي يخضع لقوانين الدولة الموجود في أراضيها ويستفيد من الضمانات التي توفرها هذه القوانين للموجودين في هذه الأراضي، وليس هناك من ضرورة لمنحه ضمانات إضافية كتبليغ بعثته بتوقيفه إذا هو لم يطلب ذلك.ومع إقرار المؤتمر وجهة النظر هذه، رأى مندوب بريطانيا، حفاظاً على حقوق الأفراد الذين قد يجهلون أن لهم الحق بالاتصال ببعثاتهم، تضمين نص المادة موجباً يلزم الدولة المضيفة بإعلام الموقوف أو السجين بهذا الحق فور إلقاء القبض عليه. وهكذا كان.

3 - لقي اقتراح بعض الدول بإلزام الدولة المضيفة بتزويد البعثات القنصلية بشكل دوري بلائحة تتضمن أسماء مواطنيها المعتقلين أو الموقوفين لديها معارضة شديدة من دول عدة باعتبار أنه يلقي عليها عبثاً تعجز عن تحمله.

4 - طلبت بعض الدول أن ترفق الدولة المضيفة إشعارها للبعثة القنصلية بوقف أو سجن أحد مواطنيها بتبيان الأسباب الموجبة لذلك وبالتهمة الموجهة إلى هذا المواطن،

إلاّ أن دولاً عدة عارضت ذلك باعتباره يشكل تدخلاً في الشؤون الداخلية للدولة المضيفة.

وبعد مخاض عسير أقرت المادة /36/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية التي تعتبر بحق أحد أهم الإنجازات التي جاءت بها الاتفاقية القنصلية والتي أقرت للقناصل حقوقاً ثلاثة: حق الاتصال الحر بمواطنيهم، وحق إعلامهم باحتجاز أحدهم أو سجنه، وحق زيارة المحتجزين أو المسجونين منهم. وهي حقوق لم تكن تعتبر قبل عقد الاتفاقية قواعد ثابتة من قواعد القانون الدولي العرفي على الرغم من النص عليها في العديد من المعاهدات القنصلية والتعليمات الداخلية للدول، ومن قيام دول عدة بمنحها للقناصل على سبيل المجاملة وعلى أساس المعاملة بالمثل[1]. إلاّ أن ما يأخذه بعضهم على نص المادة /36/ هو تجاهلها لجرائم تتعلق بأمن الدولة المضيفة، كجرائم الجاسوسية التي تستوجب أحكاماً خاصة بها تختلف عن الأحكام المتعلقة بوقف الأشخاص لارتكابهم جرائم أخرى[2]. ثم إن المادة /36/ قد خلت من أي ذكر لحالة ازدواج الجنسية، فقد يحدث أن يكون الموقوف مواطناً للدولة الموفدة يحمل جنسيتها وفي الوقت عينه مواطناً للدولة المضيفة أو لدولة ثالثة، وفي هذه الحالة لا بد من الرجوع إلى القواعد العامة في حقل التعامل بين الدول، فإذا كان المواطن من رعايا الدولة المضيفة والدولة الموفدة معاً فاستفادته من أحكام المادة /36/ تتوقف على موافقة الدولة المضيفة التي يبقى لها أن تتمسك، وهذا ما يحصل غالباً، بصفته كمواطن من مواطنيها وتنكر بالتالي كل حق للبعثة القنصلية بالتدخل. أما إذا لم يكن من رعايا الدولة المضيفة فليس هناك ما يحول دون ممارسة

---

(1) Lee: «Vienna Convention», P. 107 - 108.

(2) Lee: «Consular Law», P. 330.

البعثة القنصلية التابعة لإحدى الدول التي يحمل جنسيتها حقوقها المنصوص عليها في المادة /36/ من الاتفاقية[1].

بعد عرض الملابسات التي أدت إلى إقرار المادة /36/ من الاتفاقية، وبعد تبيان أهمية هذه المادة، من المفيد الاطلاع على نصها وتوضيح أحكامها.

تنص المادة /36/ على ما يلي:

1 - تسهيلاً لممارسة الوظائف القنصلية المتعلقة برعايا الدولة الموفدة:

أ - ينبغي أن يكون للموظفين القنصليين حرية الاتصال برعايا الدولة الموفدة ومقابلتهم، وان يكون لرعايا الدولة الموفدة الحرية عينها بالنسبة إلى الاتصال بالموظفين القنصلين ومقابلتهم.

ب - إذا قبض على أحد رعايا الدولة الموفدة ضمن منطقة البعثة القنصلية، أو إذا سجن، أو إذا احتجز احتياطياً بانتظار محاكمته أو أخضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز، وطلب الاتصال ببعثته القنصلية، وجب على السلطات المختصة في الدولة المضيفة أن تخطر دون تأخير البعثة القنصلية بذلك، وأن تودعها دون تأخير كذلك كل مخابرة موجهة من صاحب العلاقة إلى البعثة القنصلية. وعلى هذه السلطات إعلام صاحب العلاقة دون تأخير بحقوقه المنصوص عليها في هذه الفقرة.

---

(1) Lee: «Vienna Convention», P. 216.

ت - للموظفين القنصليين حق زيارة أي من رعايا الدولة الموفدة، المسجون أو الموقوف أو المحتجز احتياطياً أو الخاضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز، والتحدث إليه، ومراسلته، واختيار ممثل قانوني له. ولهم كذلك حق زيارة أي من رعايا الدولة الموفدة إذا كان مسجوناً أو موقوفاً أو محتجزاً في منطقتهم القنصلية تنفيذاً لحكم قضائي. ومع ذلك على الموظفين القنصليين أن يمتنعوا عن التدخل لصالح أي مواطن مسجون أو موقوف أو محتجز إحتياطياً أو خاضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز، إذا عارض صراحة قيامهم بهذا العمل.

2 - إن الحقوق المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة يجب أن تمارس في نطاق قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، علماً بأن هذه القوانين والأنظمة يجب أن تتيح التحقيق الكامل للغايات التي من أجلها منحت الحقوق المنصوص عليها في هذه المادة.

فالمادة /36/، تحدد في مستهل فقرتها الأولى، الهدف من منح البعثة القنصلية الحقوق المنصوص عليها في متنها، وهو تسهيل أدائها لأعمالها القنصلية المتعلقة برعايا الدولة الموفدة. ومن المعروف أن حماية هؤلاء الرعايا والاهتمام بمصالحهم ورعايتها تأتي في مقدمة مهام البعثة القنصلية. ولا يتسنى للبعثة القيام بدورها في هذا المجال دون منحها حق الاتصال برعاياها بحرية وتسهيل اتصالهم بها متى أرادوا، وإقرار حقها بزيارتهم عندما يكونون في حالة احتجاز أو سجن. إن جميع الحصانات والامتيازات والتسهيلات تمنح للبعثة القنصلية من أجل ضمان أدائها الفعال لوظائفها، سواء أكان ذلك بالنسبة على حق الاتصال الحر بمواطنيها

وزيارتهم أم بالنسبة إلى البعثة واستقرارها وحماية موظفيها وتسهيل إقامتهم في الدولة المضيفة، باعتبار أن أمن البعثة واستقرارها وأمن موظفيها واستقرارهم وتسهيل إقامتهم يهدف بطريقة غير مباشرة إلى تسهيل أدائها مهامها عن طريق توفير الجو الملائم لانجاز الوظائف القنصلية على الوجه الأكمل. ومن هنا فلا عجب إذا كانت غالبية المعاهدات والاتفاقيات القنصلية تورد الأحكام المتعلقة بحق اتصال البعثة برعاياها وزيارتهم والإطلاع على أحوالهم في القسم المخصص للوظائف القنصلية[1]. أما اتفاقية فيينا القنصلية التي لم تتطرق للوظائف القنصلية إلاّ بتعدادها بشكل عام في المادة الخامسة منها، فإنها قد أوردت هذه الأحكام في القسم المتعلق بحصانات وامتيازات البعثة القنصلية.

إن المادة /36/ تمنح للبعثة القنصلية حقوقاً ثلاثة: حق الاتصال، وحق الاطلاع، وحق الزيارة، وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها في الدولة المضيفة.

1 - حق الاتصال Right of communication:

للموظفين القنصليين عملاً بالفقرة الأولى من القسم الأول من المادة /36/، حق الاتصال الحر برعايا دولهم ومقابلتهم، كما أن لهؤلاء الرعايا حق الاتصال الحر بالموظفين المشار إليهم ومقابلتهم. ويتم الاتصال المتبادل بين البعثة القنصلية ورعاياها بمختلف الوسائل، وللمراسلات الصادرة عن البعثة على رعاياها والموجهة

(1) كالمعاهدات القنصلية: الأميركية – البريطانية لعام 1951، والأميركية – الفرنسية لعام 1966، والفرنسية – التشيكية لعام 1969، واليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960، والأميركية – السوفيتية لعام 1964، والاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967.

إليها منهم حرمتها الخاصة، فلا يجوز فضها أو الإطلاع عليها أو مراقبتها. إلاّ أن دولاً عدة لا تراعي هذه الحرمة متذرعة بضرورات الأمن وحماية المصالح العليا، ويحق للموظف القنصلي كذلك مقابلة مواطنيه للإطلاع على أحوالهم وتقديم النصح لهم وحل خلافاتهم والتحقيق في أي موضوع يمس مصالحهم ومساعدتهم في علاقاتهم مع سلطات الدولة المضيفة كافة[1]، وذلك في أي وقت يشاء وفي أي مكان يريد، فله أن يستدعيهم إلى مبنى القنصلية أو أن يتوجه هو لمقابلتهم في أي مكان آخر من منطقته القنصلية. كما أن لهؤلاء المواطنين الحق في الوصول بحرية إلى قنصليتهم لانجاز أعمالهم ومقابلة المسؤولين فيها[2]. ولا يجوز لسلطات الدولة المضيفة أن تحد من حق الاتصال أو الزيارة، أو أن تمارس على المقيمين في أراضيها ضغوطاً تحول بينهم وبين الاتصال بقنصليات بلادهم[3].

2 - حق الإطلاع أو الإعلام Right to be informed:

يتوجب على الدولة المضيفة في حال إلقاء القبض على أحد رعايا الدولة الموفدة أو في حال وضعه في التوقيف الاحتياطي بانتظار محاكمته أو في حال احتجازه لأي سبب من الأسباب، كوضعه في مستشفى للأمراض العقلية أو في الحجر الصحي، أو

(1) راجع: الفقرة الرابعة من المادة /11/ من مشروع فريق هارفارد لعام 1932 الفقرة الأولى من المادة /15/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951. المادة الرابعة من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967.

(2) راجع: الفقرة الثالثة من المادة /33/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – الفرنسية لعام 1966. المادة الخامسة من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967. الفقرة الثالثة من المادة /15/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951.

(3) راجع نص الفقرة الأولى من الماد /12/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفياتية لعام 1964.

عند الحكم عليه بالسجن، إعلام البعثة القنصلية المختصة بذلك. كما يتوجب عليها إيداعها كل مخابرة موجهة إليها من صاحب العلاقة، وذلك وفقاً للشروط الآتية:

أ - أن يكون هذا المواطن قد طلب الاتصال ببعثته القنصلية، إذ ليس للدولة المضيفة أن تتصل بالبعثة القنصلية لإبلاغها اعتقال مواطنها إذا لم يرغب هو في ذلك لأسباب خاصة به. وفي هذا حفاظ على حقوق المواطن يكمله الإلزام الملقى على عاتق الدولة المضيفة بإعلامه عند اعتقاله ودون تأخير بحقه الاتصال ببعثته القنصلية وبإعلامها باعتقاله، وذلك تحاشياً لجهله هذا الحق أو لنسيانه له بسبب حالته النفسية المضطربة وقت الاعتقال. وكانت دول عدة قد أقرت هذا الشرط قبل ظهور اتفاقية ڤيينا[1].

ب - أن يتم إعلام البعثة القنصلية المختصة. ويقصد بالبعثة القنصلية تلك التي يوجد في منطقتها القنصلية المعتقل أو الموقوف أو المحتجز أو المسجون. وقد تكون هذه البعثة، البعثة القنصلية التي يكون صاحب العلاقة تابعاً لها في الظروف العادية بحكم إقامته الدائمة في منطقتها القنصلية، وقد تكون من البعثات القنصلية العاملة في

(1) ومن الأمثلة على ذلك الرسالة التي وجهها وزير الخارجية الأميركي إلى السفير الايطالي في 1936/11/4 وأعلمه فيها بأن الولايات المتحدة لا تبلغ قناصل الدول الأجنبية بإلقاء القبض على أحد مواطنيهم إلا إذا طلب هو ذلك، وأخذت بعض المعاهدات القنصلية بهذا الشرط ولكن بصورة معكوسة فربطت حق البعثة في إعلامها باعتقال أحد موظفيها أو احتجازه بعدم معارضته لذلك، بينما ألزمت معاهدات قنصلية أخرى الدولة المضيفة بهذا الإعلام بمعزل عن رأي المعتقل أو المحتجز.

أراضي الدولة المضيفة[1].

ج - يجب دون تأخير:

1) إعلام المعتقل أو المحتجز أو المسجون بحقوقه المتعلقة بإعلام بعثته والاتصال بها.

2) إعلام البعثة بهذا الاعتقال أو الاحتجاز أو السجن إذا هو طلب ذلك.

3) إبلاغها مراسلاته الموجهة إليها[2].

---

(1) راجع الفقرتين 2 و4 من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /36/ من مشروعها القنصلي في:

U. N. Consular Conference, Vol. 2, P. 24.

(2) وكانت لجنة القانون الدولي قد اعتمدت في المادة /36/ من مشروعها القنصلي عبارة «دون تأخير غير واجب أو غير مناسب Without undue delay» وذلك بعد مناقشات طويلة نظراً لمرونة العبارة بحيث يمكنها التوفيق بين مصالح البعثة القنصلية ومواطنيها التي تتطلب الحصول على المعلومات بشكل عاجل، وبين مصالح الدولة المضيفة التي قد تفرض عليها، خصوصاً في القضايا الجنائية، إبقاء الاعتقال سراً ومنع الموقوف من الاتصال بالغير، فيصبح تأجيل، إعلام البعثة القنصلية بالاعتقال تأخيراً له ما يبرره. فقد يحدث مثلاً أن تلقي قوات البوليس في الدولة المضيفة القبض على مهرب أو رئيس عصابة وتضطر إلى إبقاء الأمر سراً حتى تتمكن من إلقاء القبض على شركائه. غير أن المؤتمر القنصلي قرر، بناء لاقتراح تقدم به مندوب بريطانيا، حذف عبارة (غير واجب) نظراً لعدم استعمالها في المعاهدات القنصلية السابقة وخوفاً من إساءة استعمال الدولة المضيفة لها بخلقها ذرائع ترى فيها ما يبرر تأخير التبليغ. وأسقط المؤتمر كذلك اقتراحاً تقدمت به ألمانيا الفدرالية لتحديد المهلة القصوى للتبليغ بحيث يتم إعلام البعثة القنصلية باحتجاز أحد مواطنيها أو اعتقاله أو سجنه قبل مضي شهر واحد على وقوع الفعل. وفي الواقع إن عبارة «دون تأخير لا تعني التبليغ الفوري أو السريع وإنما تتضمن مفهوماً مرناً يتيح للدولة المضيفة في حالات معينة تستدعيها مصلحة التحقيق، تأجيل تبليغ البعثة القنصلية بالاعتقال دون أن يعتبر ذلك تأخيراً مخلاً بواجبها في هذا المجال.

3 - حق الزيارة Right of Visit:

يقصد بحق الزيارة، الحق الممنوح للموظف القنصلي لزيارة مواطنيه الموقوفين رهن التحقيق أو بانتظار صدور الحكم القضائي النهائي بحقهم، أو المسجونين تنفيذاً لحكم قضائي قطعي، أو المحتجزين لأي سبب من الأسباب في محجر صحي أو مستشفى للأمراض العقلية، أو ما شابه ذلك. وللموظف القنصلي أن يتحدث إلى هؤلاء المعتقلين بحرية وبشكل شخصي ودون رقابة، وله أن يراسلهم ويتأكد من حصولهم على إجراءات محاكمة عادلة وعلى معاملة إنسانية في سجنهم أو مكان توقيفهم أو احتجازهم، كما أن له أن يعين ممثلاً قانونياً لهم وأن يقوم بزيارتهم دوريًا إذا طالت فترة اعتقالهم. ولكن عليه أن يمتنع عن ممارسة أي عمل من هذا النوع إذا عارض ذلك أصحاب العلاقة.

والقانون الدولي العرفي يقر حق الزيارة. وتستفيد منه بالتالي جميع الدول حتى تلك التي لم تنضم إلى اتفاقية ڤيينا. وقد نصّت على هذا الحق غالبية المعاهدات القنصلية، واشترط بعضها أن يتاح للقنصل ممارسته دون تأخير، بينما حدد بعضها الآخر مدة قصوى لذلك[1].

---

(1) فالفقرة الثالثة من المادة /40/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – التشيكية مثلاً توجب على الدولة المضيفة أن تتيح للقنصل ممارسة حق الزيارة خلال مدة لا تتجاوز 15 يوماً على الأكثر من تاريخ إلقاء القبض على السجين وخلال مدة لا تزيد عن خمسة أيام إذا طلب القنصل الزيارة بعد أكثر من 10 أيام من إلقاء القبض على المطلوب زيارته. كما حدد البروتوكول الملحق بالمعاهدة القنصلية الأميركية – السوفياتية لعام 1964 المدة التي يجب أن تتم خلالها الزيارة بيوم وأربعة أيام من تاريخ التوقيف أو الاعتقال.

4 - مراعاة الإجراءات المنصوص عليها في قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها:

عملاً بالفقرة الأخيرة من المادة /36/ من الاتفاقية، يتوجب على الموظف القنصلي ممارسة الحقوق التي تمنحه إياها هذه المادة وفقاً للإجراءات التي تنص عليها قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، لأن في الخروج على هذه القوانين والأنظمة في هذا المجال عودة إلى أنظمة الامتيازات القضائية والأجنبية التي تمتعت بها الدول الغربية الكبرى خلال القرون الماضية في أراضي الدولة العثمانية والشرق الأقصى، وهكذا، فإن اتصال القنصل بمواطنيه المعتقلين أو المسجونين يجب أن يتم وفقاً للقوانين الإجرائية الجزائية في الدولة المضيفة ومع مراعاة أحكام أنظمة السجون في هذه الدولة. فيتوجب على القنصل مثلاً، إذا رغب في زيارة مواطنه المحتجز الحصول على إذن خاص من قاضي التحقيق ومراعاة أنظمة السجون المتعلقة بمواعيد الزيارة ومدتها وإجراءاتها والتقدم بطلب إلى السلطات المختصة للحصول على إذن بالزيارة إذا كانت الأنظمة المحلية تستوجب ذلك.

ومن المفترض في قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها عدم تعقيد هذه الإجراءات بشكل يؤدي إلى إلغاء هذه الحقوق أو يجعلها بحكم الملغاة، لأن في ذلك إخلالاً بالواجب الذي يحتم عليها أن تضمّن قوانينها وأنظمتها أحكاماً تسهل الداء الفعال للوظائف القنصلية، خصوصاً ما يتعلق منها بحماية مواطني الدولة الموفدة ورعاية مصالحهم. وقد تضمنت المعاهدات القنصلية الثنائية والجماعية أحكاماً مشابهة للأحكام التي جاءت بها الفقرة الأخيرة من المادة

/36/ من الاتفاقية[1].

يذكر أن جميع الحقوق التي أقرتها المادة /36/ من الاتفاقية للبعثات القنصلية المسلكية تستفيد منها البعثات القنصلية الفخرية عملاً بالفقرة الأولى من المادة /58/ من الاتفاقية عينها، كما تستفيد منها البعثات الدبلوماسية أثناء ممارستها مهامها القنصلية في حماية مواطنيها ورعاية مصالحهم عملاً بالمادة /53/ من هذه الاتفاقية.

(1) راجع:الفقرة الثانية من المادة /15/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951 .الفقرة الثالثة من المادة /12/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – السوفياتية لعام 1964 الفقرتين 2 و3 من المادة /6/ من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967.

الفصل الخامس

امتيازات وتسهيلات التنقل

وتحصيل الرسوم والتزويد بالمعلومات

إضافة إلى الامتيازات والتسهيلات السابقة، فقد نصّت اتفاقية فيينا على امتيازات وتسهيلات أخرى تهدف كذلك إلى تسهيل عمل البعثة القنصلية.

أولاً: حرية التنقل Freedom of Movement

يتطلب أداء البعثة القنصلية لمهامها على الوجه الأكمل، منح موظفيها حرية التنقل في نطاق المنطقة القنصلية التابعة لها،بهدف الاتصال برعايا دولتها المنتشرين في هذه المنطقة وللإطلاع على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية فيها من أجل تكوين فكرة واضحة ودقيقة تساعد في تحقيق مهمتها في إنماء العلاقات الودية بين دولتها والدولة المضيفة. ومن هنا رأت لجنة القانون الدولي أن تقرَّ للموظفين القنصليين بحرية التنقل كما أقرّتها للموظفين

الدبلوماسيين وفقا لاتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية ، فنصت المادة /34/ من الاتفاقية القنصلية على أن:»تؤمن الدولة المضيفة حرية الانتقال والتنقل في إقليمها لجميع موظفي البعثة القنصلية، مع مراعاة قوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق التي يحظّر أو ينظم الدخول إليها لأسباب تتعلق بالأمن القومي».

لقد عرف تاريخ العلاقات القنصلية والدبلوماسية حوادث عدة نجمت عن تقييد حرية التنقل لموظفي البعثات ،ما دفع الدول إلى اتخاذ إجراءات مماثلة على أساس المعاملة بالمثل[1].

---

(1) ومن هذه الحوادث:في 1982/2/8، قامت الحكومة الاسترالية بفرض قيود على تحركات الدبلوماسيين والقناصل البولنديين في سدني وكانبيرا رداً على قيود مشابهة فرضتها السلطات البولندية العسكرية على موظفي السفارة الأسترالية في وارسو. وبمقتضى هذه القيود طلب من الدبلوماسيين والقناصل البولنديين الحصول على موافقة وزارة الخارجية الاسترالية كلما أرادوا مغادرة سدني أو كانبيرا. كما فرضت بعض الدول قيوداً على تنقل بعض الدبلوماسيين والقناصل الأجانب لفترة زمنية، عقاباً لهم على خرقهم لقوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق المحرمة. ففي 1964/3/17، منعت الحكومة السوفيتية الملحق الجوي البريطاني وموظفين في الملحقية الجوية الأميركية من السفر إلى خارج موسكو لمدة 90 يوماً بسبب دخولهما منطقة عسكرية محرّمة في «تولا». كما عرفت الصين الشعبية بتشددها في فرض القيود على الدبلوماسيين والقناصل العاملين في أراضيها، على الرغم من تمسكها بحقوق موظفي بعثاتها في الخارج. فمنذ أوائل الخمسينيات حدَّدت السلطات الصينية المناطق التي يحق لموظفي البعثات الأجنبية التجوّل فيها. وكثيراً ما أدّى تخطيهم لها إلى وقوع حوادث مؤسفة. ففي عام 1962 مثلاً وإثر نزاع على الحدود بين الصين والهند، قامت الدولتان بتقييد حرية التنقل لموظفي بعثاتهما المتبادلة. وفي عام 1967 ألقت السلطات الصينية القبض على السكرتيرين الثاني والثالث في السفارة الهندية بتهمة التجسّس لالتقاطهما صوراً في منطقة عسكرية ممنوعة قرب بكين. وحكمت على السكرتير الثاني، بعد تجريده من صفته الدبلوماسية، بالطرد من البلاد وأعلنت السكرتير الثالث شخصاً غير مرغوب فيه وطلبت منه مغادرة الصين خلال ثلاثة أيام. وأثناء سفرهما تعرضا للضرب والإهانة، ما أدى إلى مهاجمة السفارة الصينية في نيودلهي والاعتداء على أعضائها. فأصدرت السلطات الصينية أمراً منعت بموجبه جميع موظفي السفارة الهندية في بكين، من دبلوماسيين وقنصليين، من =

وفي الواقع إن هذه القيود التي تفرضها بعض الدول على تنقل الدبلوماسيين والقناصل وما يستتبعها من إجراءات انتقامية على أساس المعاملة بالمثل[1]، تحول دون قيام البعثات الدبلوماسية والقنصلية بأعمالها على الوجه الأكمل وتحد بالتالي من تحقيق الغاية التي وجدت من أجلها هذه البعثات، وتؤثر في نمو التعاون الدولي والعلاقات الودية بين الأمم. من هنا قامت دول عدة بتخفيف

= مغادرة مبنى السفارة وطلبت من جميع الموجودين خارجها ومنهم أفراد عائلات هؤلاء الموظفين الانتقال إلى مبنى السفارة خلال ساعتين من تاريخ صدور الأمر وإلا اعتبرت السلطات الصينية غير مسؤولة عن سلامتهم. وكان لا بد بالطبع من قيام الحكومة الهندية باتخاذ إجراءات مماثلة. واستمرت الأزمة يومين تراجعت بعدهما حكومة الصين عن إجراءاتها وأعادت لموظفي السفارة الهندية حريتهم بالتنقل. وكذلك فعلت الحكومة الهندية. وفي عام 1963 كان التجوّل في 11٪ من أراضي الولايات المتحدة محرّماً على الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين السوفييت وعلى رعايا هذه الدولة. وبالمقابل كان التجوّل في 26٪ من الأراضي السوفيتية محرّماً على الأميركيين. وفي تشرين الأول / أكتوبر من العام عينه قامت الولايات المتحدة بإعادة النظر في قوانينها المتعلقة بتنقل موظفي بعثات الدول الشيوعية، فقامت هذه الدول، على أساس المعاملة بالمثل، بفرض قيود مشدَّدة على تنقل موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأميركية الموجودة في أراضيها، فحدَّدت بولندا مثلاً 19 منطقة، منها طرق رئيسية ومناطق سياحية وترفيهية، حُرِّم عليهم دخولها. وبعد الحرب العالمية الثانية حدَّد الاتحاد السوفيتي المناطق التي يسمح للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الأجانب بالتجوّل فيها، وهي لا تبعد عن موسكو أكثر من 50 كلم، خفضت في عامي 1952 و1953 إلى 40 كلم. وأوجب على جميع الدبلوماسيين الراغبين في زيارة المدن السوفيتية الأخرى الحصول على ترخيص خاص كان الحصول عليه يتطلب وقتاً طويلاً. وكان الدبلوماسي طوال فترة الزيارات تحت المراقبة المستمرة. واعتمدت دول أوروبة الشرقية السابقة إجراءات مماثلة ما دفع العديد من الدول الغربية كالولايات المتحدة وبريطانيا وكندا إلى اتخاذ تدابير مماثلة. راجع: عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 551 وما يليها.

(1) راجع ما قاله مندوبو فرنسا وبلجيكا وهولندا وتركيا في المؤتمر القنصلي حول حق دولهم في اتخاذ إجراءات مماثلة رداً على تقييد بعض الدول لحرية تنقل موظفي بعثاتها:
U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 317 - 318.

القيود التي سبق أن فرضتها على حرية التنقل[1].

ومع إقرار اتفاقيتي ڤيينا الدبلوماسية والقنصلية بحرية تنقل الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين في أراضي الدولة المضيفة كان لا بد من النص على حماية مصالح هذه الدولة من إساءة استعمال حق التنقل. لهذا نصّت المادة /26/ من الاتفاقية الدبلوماسية والمادة /34/ من الاتفاقية القنصلية على منح موظفي البعثات حرية التنقل شرط مراعاة قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها المتعلقة بتنظيم الدخول إلى مناطق معينة. بيد أنه لا يجوز للدولة المضيفة الإكثار من هذه المناطق بحيث تصبح حرية التنقل وهمية أو إسمية[2]. هذا مع الإشارة إلى أن إساءة استعمال أي حق أو امتياز ممنوح للموظف القنصلي أو الدبلوماسي قد يؤدي إلى اعتباره شخصاً غير مرغوب فيه وطرده بالتالي من أراضي الدولة المضيفة.

وبالإضافة إلى حق الدولة المضيفة في تقييد حرية التنقل لضرورات الأمن القومي، ثمة حالات أخرى تجيز لها تقييد هذه الحرية[3]، كحالة نشوب اضطرابات في منطقة معينة قد تعرّض حياة الدبلوماسيين والقناصل للخطر، وكحالة انتشار شعور عدائي في إقليم من أقاليمها ضد دولة معينة قد يسفر في حال تنقلهم عن

(1) كما فعلت هنغاريا في عام 1961 عندما سمحت لموظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأميركية بالتنقل، دون الحصول على ترخيص، خارج المنطقة التي تقع ضمن مسافة 25 ميلاً من وسط بودابست، مكتفية بالطلب منهم عند رغبتهم في السفر إلى خارجها إعلامها المسبق بوجهة سفرهم. وفي عام 1963 تم الاستغناء عن هذا الإعلام المسبق.

(2) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /24/ من مشروعها الدبلوماسي:
U.N. Diplomatique Conference, Vol. 1, PP. 150 - 151.

(3) ثمة تقليد خاص في المملكة العربية السعودية يمنع غير المسلم من دخول الأماكن الإسلامية المقدّسة في مكة والمدينة المنورة وجوارهما، وهو تقليد متبع منذ ما يزيد على 13 قرناً ومطبق على جميع الدول دون تمييز.

وقوع اعتداء عليهم أو على أموالهم أو مس بكرامتهم.

إن النص على حرية تنقل الموظف القنصلي في جميع أراضي الدولة المضيفة أمر مبالغ فيه وإن تنفيذه بهذا الشكل المطلق موضع شك، إذ لا يمكن إلقاء موجب قانوني على الدولة المضيفة يلزمها بالسماح للموظف القنصلي العامل في مناطقها الشمالية مثلاً، حيث تقوم منطقته القنصلية، بالتنقل الحر في مناطقها الأخرى التي قد تبعد آلاف الأميال عن منطقته وعن العاصمة السياسية حيث تقوم البعثات الدبلوماسية. ولقد تبنّت المعاهدات القنصلية الحديثة هذا الرأي فنصت على حق تنقل الموظف القنصلي في منطقته القنصلية بحرية، وربط بعضها هذه الحرية بمتطلبات أداء المهام القنصلية الرسمية.كما ان جميع الأحكام المتعلقة بحرية التنقل التي ذكرناها تشمل كذلك موظفي البعثات القنصلية الفخرية، عملاً بأحكام المادة /58/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية.

ثانياً: تحصيل الرسوم والتكاليف القنصلية

Levy of Consular Fees and charges

لكل من البعثتين الدبلوماسية والقنصلية الحق في تحصيل الرسوم القنصلية عن المعاملات التي تقوم بانجازها والتي تحددها قوانين الدولة الموفدة. ويؤلف هذا الحق قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي تطبقها جميع الدول. وقد كان القناصل التجار منذ العصور الغابرة يقومون بتحصيل الرسوم من مواطنيهم مقابل الخدمات التي كانوا يقدمونها إليهم. وكانت هذه الرسوم تحتسب في الغالب على أساس نسبة مئوية من قيمة البضائع المستوردة. واليوم تحدِّد قوانين كل دولة وأنظمتها لائحة الرسوم القنصلية التي تقوم

بعثاتها في الخارج بتطبيقها، كما تتضمن المعاهدات القنصلية في غالبيتها نصّاً يؤكد حق البعثات القنصلية للدول المتعاهدة باستيفاء الرسوم القنصلية. وقد أكدت هذا الحق اتفاقية فيينا الدبلوماسية في مادتها /28/، وكذلك فعلت اتفاقية فيينا القنصلية التي نصّت في المادة /39/[1] على أنه:

1 - يجوز للبعثة القنصلية أن تستوفي في إقليم الدولة المضيفة الرسوم والتكاليف التي تنص عليها قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها لقاء المعاملات القنصلية.

2 - تعفى المبالغ المستوفاة بشكل رسوم وتكاليف، وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة، وكذلك الإيصالات المتعلقة بها، من كل الضرائب والرسوم في الدولة المضيفة».

فقوانين الدولة الموفدة وأنظمتها هي التي تحدد، إذن، الرسوم القنصلية. وفي الولايات المتحدة، مثلاً، يقوم الرئيس بتحديد هذه الرسوم. ويمكن أن يقوم بذلك، نيابة عنه، وزير الخارجية، عملاً بالأمر التنفيذي، رقم 10818، تاريخ 1957/6/27. وتعفى من الرسوم المعاملات القنصلية المتعلقة بالمستندات الرسمية غير التجارية للدول الأجنبية والمنظمات الدولية وموظفيها الرسميين على أساس المجاملة وشرط المعاملة بالمثل[2].

---

(1) وتشمل هذه المادة بأحكامها البعثات القنصلية الفخرية أيضاً، عملاً بالمادة /58/ من الاتفاقية.

(2) في لبنان ينظم قانون 1944/6/10 واللائحة المرفقة به مع تعديلاتها، استيفاء الرسوم القنصلية من قبل البعثات اللبنانية العاملة في الخارج. وتنص المادة الثانية من هذا القانون على ضرورة دمغ جميع الوثائق التي تسلمها البعثات الدبلوماسية والقنصلية اللبنانية بطابع يشير إلى قيمة الرسم المستوفى أو إلى كون الوثيقة أعطيت مجاناً. وتعطى الوثائق مجاناً في الحالات التي يعفى فيها أصحابها من الرسوم القنصلية.=

ووفقاً للقواعد الدولية لا يحق للبعثات القنصلية أن تستوفي رسوماً في أراضي الدولة المضيفة تتجاوز نطاق المهام القنصلية

= وقد عدَّدت المادة الرابعة من القانون هذه الحالات: 1 - فقر صاحب المعاملة. ويتم إثبات الفقر بوثيقة تصدر عن مرجع صالح كسلطة دينية أو جمعية خيرية أو هيئة بلدية أو اختيارية أو وفقاً لتحقيق يجريه رئيس البعثة أو من يكلفه من الموظفين القنصليين. واستند تعميم وزارة الخارجية اللبنانية، رقم 14/12 تاريخ 1972/5/28، إلى فقر صاحب المعاملة لإعفاء الطلاب اللبنانيين في الخارج، وأكثريتهم الساحقة محدودة الموارد، من الرسوم القنصلية على المعاملات التي تستوجبها متابعة الدراسة، بعد التأكد من عجزهم عن دفعها، وإعفائهم كذلك من جميع الرسوم القنصلية بما فيها تجديد جوازات السفر ومنحها. وبإمكان البعثة عملاً بالمادة الخامسة من قانون 1944/6/10، الاكتفاء باستيفاء نصف الرسم المطلوب إذا لم يكن صاحب المعاملة في حالة فقر شديد ولكنه عاجز عن دفع كامل الرسم. ويجوز منح هذا الإعفاء النصفي للأجانب. 2 - وجود نص قانوني أو معاهدة تقضي بالإعفاء. ويشار عندها إلى هذا النص في الوثيقة المعفاة من الرسوم. 3 - الأوراق والمعاملات المطلوبة لمصلحة إدارية لبنانية. وفي هذه الحالة يجب أن تكون المعاملة مطلوبة من قبل إحدى مؤسسات الدولة لأجل مصلحة عامة. 4 - الأوراق أو المعاملات المطلوبة من أجل اختيار الجنسية. 5 - الأوراق أو المعاملات التي يحتاج إليها الموظفون اللبنانيون أو عيالهم بسبب إقامتهم خارج لبنان. كالوكالات التي ينظمها أعضاء البعثة لأقربائهم في لبنان لإدارة أملاكهم أو حساباتهم أو لإنجاز معاملات معينة لهم. 6 - التصديق أو التأشير على وثيقة أعطيت أو صدق عليها من نائب قنصلي أو من معتمد قنصلي إذا سبق له استيفاء الرسم المطلوب. كأن يقوم القنصل الفخري مثلاً باستيفاء الرسم على وثيقة ما، ثم عرضها على البعثة التابع لها للتأشير عليها، وهو أمر نادر الحدوث. 7 - إعفاء مستندات بعض الشخصيات الأجنبية الموصوفة والمرموقة من الرسوم على سبيل المجاملة. وكل إعفاء يمنحه رئيس البعثة في هذه الحالة يكون مسؤولاً عنه. فحاملو جوازات السفر الدبلوماسية والخاصة والرسمية وجوازات الخدمة وجوازات مرور الأمم المتحدة يعفون من الرسوم عن جميع التأشيرات التي تمنح لهم. ويجوز لرؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية منح سمات مجاملة معفاة من الرسم لرجال الدين الموصوفين، وللشخصيات المرموقة التي هي من أصل لبناني، ولأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي وموظفي هيئة الأمم المتحدة وأفراد عائلاتهم والأشخاص التابعين لهم في حال حيازتهم وثائق سفر عادية. ويتم الإعفاء عادة بناء على مذكرة من وزارة خارجية الدولة المضيفة أو البعثة التي يتبع لها صاحب المعاملة تعرف بصفته ومركزه. الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 557 وما يليها.

التي تقرّها الاتفاقات والمعاهدات القنصلية، خصوصاً إذا شكّلت خرقاً لقوانين هذه الدولة[1] ولا ينبغي لهذه الرسوم أن تتعدى المقابل العقول للخدمات المؤداة. فالبعثات لا يمكنها مثلاً أن تستوفي رسوماً عالية على الفواتير القنصلية وشهادات المنشأ وما شابه ذلك، بحجة حماية البضائع الوطنية لأن سياسة الحماية الجمركية عن طريق فرض ضرائب مرتفعة على البضائع الأجنبية المستوردة تمارس فقط في أراضي الدولة ولا يمكن بأي شكل من الأشكال ممارستها في أراضي دول أخرى بواسطة البعثات القنصلية لما في ذلك من تعدٍ على سيادة هذه الدول وإضرار بمصالح التجارة الدولية.

كما أن المبالغ المحصّلة من البعثة مقابل استيفاء الرسوم والتكاليف القنصلية ، لا تخضع لأي نوع من أنواع الضرائب والرسوم، وطنية كانت أم إقليمية أم محلية، في الدولة المضيفة، باعتبار أن الأموال المحصّلة تعود لدولة أجنبية لا يمكن فرض ضريبة عليها، وتعفى كذلك من كل ضريبة أو رسم، بما فيه رسم الطابع الذي تفرضه الدول عادة على جميع أنواع المستندات التي تنظم في أراضيها، الإيصالات التي تمنحها البعثة مقابل استيفائها للرسوم القنصلية.

وتعتبر غالبية الدول الرسوم القنصلية المحصّلة جزءاً من واردات خزينتها العامة يجب تسديده لهذه الخزينة[2]، عملاً بمبدأ الفصل بين واردات الموازنة العامة ونفقاتها بحيث لا يمكن حسم

---

(1) راجع الفقرة الأولى من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /39/ من مشروعها القنصلي:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 26.

(2) باستثناء ذلك الجزء من الواردات الذي تنص القوانين بعض الدول على حق القنصل الفخري باقتطاعه مقابل خدماته التي يؤديها.

النفقات من الـواردات وتسديد الرصيد للخزينة. إلاّ أن عملية تحويل هذه الرسوم تصطدم غالباً بقوانين القطع الأجنبي المعمول بها في الدولة المضيفة والتي تحول دون عملية التحويل أو تخضعها لإجـراءات معقدة. وقد طالبت بعض الـدول خلال مؤتمر ڤيينا القنصلي تضمين المادة /39/ من الاتفاقية القنصلية نصّاً يلزم الدولة المضيفة بالإفساح في المجال للبعثات الدبلوماسية والقنصلية لتحويل المبالغ المحصّلة في هذا المجال إلى دولها بحرية وبالعملة التي تشاء، خصوصاً وأن الواردات القنصلية التي تحصّلها قنصليات بعض الدول في عدد من المدن والمناطق الرئيسية تفوق كثيراً نفقاتها ما يؤدي إلى تجميد مبالغ ضخمة في حساباتها في مصارف الدولة المضيفة. إلاّ أن الاقتراح جوبه بمعارضة شديدة من دول رأت فيه تدخّلاً في القوانين الداخلية للدولة المضيفة، علاوة على ما قد يؤدّي إليه من إخضاع الحسابات القنصلية لتدقيق السلطات المحلية فيها. ولهذا قرَّر المؤتمرون عدم تضمين المادة /39/ أي نص في هذا المجال وترك الموضوع للاتفاقات بين الدول[1] أو للترتيبات التي تتوصّل إليها البعثات القنصلية مع السلطات المحلية المختصّة في البلد المضيف. ونشير إلى أن البعثات اللبنانية تواجه في بعض الدول صعوبات تتعلق بتحويل وارداتها القنصلية، إلاّ أن القوانين اللبنانية تتيح لرؤساء هذه البعثات، بعد حصولهم على إذن خاص من وزارة الخارجية، استعمال المبالغ المتراكمة في حساب الواردات في تسديد نفقات بعثاتهم، على أن تقتطع من حساب النفقات بالعملة الصعبة مبالغ مساوية للمبالغ المستعملة يجري تسديدها للخزينة بحوالات مصرفية يوقعها رئيس البعثة إذا كانت أنظمة

(1) كالمادة /42/ مثلاً من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967 التي نصّت على ضرورة إفساح الدولة المضيفة في المجال للبعثة القنصلية لتحويل مبالغ الرسوم المحصلة إلى دولتها بحرية.

القطع في الدولة المضيفة تجيز له التحويل من حساب النفقات بالعملة الصعبة المفتوح لحساب البعثة في مصارفها، وإلاّ مباشرة من قبل الدائرة المختصة في لبنان قبل تحويل مبالغ مستحقة للبعثة إلى حسابها في الخارج.

ولم تتطرق المادة /39/ إلى قيام بعض المقيمين في الدولة المضيفة بتنظيم معاملات في البعثة القنصلية تنتج آثاراً في الدولة المذكورة، تهرباً من دفع رسوم مرتفعة تترتب عليهم فيما لو أجروها أمام السلطات المختصّة في نفس الدولة، كتنظيم عقد بيع أو توكيل يتعلق بعقار موجود فيها. ولا يجوز للبعثة القنصلية، إجراء مثل هذه المعاملات، إلاّ إذا سمحت بذلك قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، نظراً لما تحمله من تحايل على قوانين هذه الدولة.

ثالثاً: تزويد البعثة القنصلية بالمعلومات المتعلقة بعملها

يعتبر حصول البعثة على هذه المعلومات أمراً مهماً لأن إطلاعها عليها يمكنها من اتخاذ الخطوات اللازمة للحفاظ على مصالح مواطنيها ورعاية حقوقهم. وقد نصّت غالبية المعاهدات القنصلية الثنائية على واجب الدولة المضيفة بتزويد البعثة القنصلية بهذه المعلومات المهمة ضمن موادها المتعلقة بالوظائف القنصلية[1]. وإذا كانت اتفاقية ڤيينا لعام 1963 قد نصّت على هذا الواجب في القسم المخصص للتسهيلات والامتيازات والحصانات الممنوحة

(1) راجع مثلاً: الفقرة الثانية من المادة /21/ من المعاهدة القنصلية اللبنانية – اليونانية لعام 1948. الفقرات الأولى من المادة 35 و36 و39 من المعاهدة القنصلية الفرنسية – السوفيتية لعام 1966. المادتان 17 و39 من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لعام 1967.

للبعثة القنصلية، فمرد ذلك يعود إلى الرغبة في تضمين المعاهدة القنصلية نصّاً صريحاً يلزم الدولة المضيفة بأداء هذا الواجب، وإلى خلو الاتفاقية من فصل مخصص للوظائف القنصلية.

فالمادة /37/ من الاتفاقية تنص على: «تلزم السلطات المختصة للدولة المضيفة، إذا توافرت لها المعلومات المطلوبة، بالأمور التالية:

أ - في حال وفاة أحد مواطني الدولة الموفدة، إعلام البعثة القنصلية في المنطقة التي حصلت فيها الوفاة دون تأخير.

ب - إخطار البعثة القنصلية المختصة دون تأخير بكل حالة تستدعي تعيين وصي أو ولي لمواطن قاصر أو ناقص الأهلية من رعايا الدولة الموفدة. وبالنسبة إلى تعيين هذا الوصي أو الولي، فلا يمكن المساس بتطبيق قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها.

ت - إعلام البعثة القنصلية الأقرب إلى مكان وقوع الحادث في حال غرق سفينة حمل جنسية الدولة الموفدة أو في حال جنوحها في المياه الإقليمية أو الداخلية للدولة المضيفة، أو في حال تعرّض طائرة مسجلة لدى الدولة الموفدة لحادث في إقليم الدولة المضيفة».

يذكر ان ثمّة عدّة ملاحظات على هذه المادة من بينها:

1 - إن واجب الدولة المضيفة بإعلام البعثة القنصلية بوفاة أحد رعاياها يتجلى في حال معرفتها الفورية بجنسية المتوفي. أما إذا تأخر اكتشافها لجنسيته إلى تاريخ لاحق

لوفاته فإن واجبها بالإعلام لا يترتب إلا ابتداء من هذا التاريخ[1]. وكانت بعض الدول قد تقدّمت باقتراحات إلى المؤتمر القنصلي لحذف الفقرة الأولى من المادة /37/ بحجة أن هذا الموجب ليس قاعدة من قواعد القانون الدولي، وأنه يشكل عبئاً ثقيلاً على الدول التي تكثر فيها الجاليات الأجنبية . إلاّ أن هذه الاقتراحات لم تحظ بالقبول. واعترضت الولايات المتحدة في الهيئة العامة على نص الفقرة الأولى من المادة /37/ كما أقرّته اللجنة الثانية، والذي تضمّن موجباً بإرفاق الإعلام بالوفاة بوثيقة وفاة، لأن ذلك يرهق كاهل الدول التي يكثر فيها وجود الأجانب. وأسفر الاعتراض الأميركي عن حذف الفقرة. غير أن هذا لا يحول دون قيام بعض الدول بإيداع البعثات القنصلية شهادات وفاة تسهيلاً لأعمالها.

2 - خلت الفقرة الثانية من المادة /37/ كما وردت في مشروع لجنة القانون الدولي من أية إشارة على ضرورة مراعاة قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها عند تنفيذ أحكامها، إلاّ أن المندوب السويسري تقدم باقتراح أقرّه المؤتمر[2] تمّت بموجبه إضافة جملة إلى هذه الفقرة اشترطت عدم المساس بقوانين الدولة المضيفة هي التي تحدد من هو القاصر أو ناقص الأهلية الذي تستوجب حالته تعيين ولي له أو وصي عليه وشروط هذا التعيين. إن قوانين

(1) راجع الفقرة الثانية من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /37/ من مشروعها القنصلي:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 25.

(2) U.N. doc. A/Conf. 25/C.2/L. 79; U.N. Consular Conf. Vol. 2, P. 82.

بعض الدول توجب تعيين وصي على بعض الأشخاص إذا كانوا في حالة المرض أو العجز.

3 - تقدّم وفد البرازيل إلى المؤتمر القنصلي باقتراح[1] لإضافة فقرة إلى المادة /37/ تلزم سلطات الدولة المضيفة إعلام البعثة القنصلية بأسماء مواطني الدولة الموفدة الذين اكتسبوا جنسية الدولة المضيفة باعتبار أن قوانين بعض الدول تسقط الجنسية عن مواطنيها بشكل آلي عند اكتسابهم جنسية أخرى. وإعلام البعثة بأسماء هؤلاء ضروري لإخراجهم من نطاق حمايتهم لهم ورعايتها لمصالحهم. وحتى في حالة عدم أخذ قوانين الدولة الموفدة بالإسقاط الآلي للجنسية، فإن إطلاع البعثة على أسماء مكتسبي جنسية الدولة المضيفة يظل مفيداً وضرورياً باعتبار أن حقها في الدفاع عنهم ورعاية مصالحهم في أراضي الدولة المضيفة يتوقف فور اكتسابهم جنسيتها عملاً ببروتوكول لاهاي لعام 1930. إلاّ أن الاقتراح البرازيلي لم يلاق قبولاً من المؤتمرين، لابتعاده، من حيث المضمون، عن صلب الاتفاقية القنصلية وتعلقه بالقوانين المعقدة للجنسية، وتشكيله عبئاً ثقيلاً على كاهل الدولة المضيفة، خصوصاً عندما يتم اكتساب الجنسية بشكل آلي بسبب الزواج والتبنّي[2].

(1) U.N. doc. A/Conf.25/C.2/L. 63; U.N. Consular Conf., Vol. 2, P. 80.

(2) U.N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 352 - 353.

الباب الثامن

حصانات موظفي البعثة القنصلية

الفصل الأول: حماية الموظف القنصلي

الفصل الثاني: الحصانة الجزائية للموظف القنصلي وحرمته الشخصية

الفصل الثالث: الحصانة المدنية والإدارية للموظفين القنصليين

الفصل الرابع: الموظف القنصلي والإدلاء بالشهادة

الفصل الخامس: التنازل عن الحصانة وطرق تحصيل الحقوق

الفصل الأول

حماية الموظف القنصلي

Protection of consular officers

يعتبر واجب الدولة المضيفة في تأمين الحماية اللازمة للموظف القنصلي ومعاملته بالاحترام الذي يليق بمركزه قاعدة مستقرة في القانون الدولي العام يترتب على الإخلال بها مسؤولية دولية تتحملها الدولة المضيفة وتلزمها بمعاقبة الفاعل والتعويض المعنوي والمادي على المتضرر. وتاريخ العلاقات القنصلية حافل بالحوادث التي تثبت ذلك.

أولاً: حماية الموظف القنصلي والقانون الدولي العام

تعتبر حماية الموظف القنصلي قاعدة ثابتة أجمع عليها فقهاء الدولي وتبنتها الدول في قوانينها الداخلية وعلاقاتها الدولية، ونصّت عليها المعاهدات وأخذت بها المحاكم وكرّستها المادتان 40

و62 من اتفاقية ڤيينا القنصلية[1].

1 - مبررات القاعدة:

ينشأ واجب الدولة المضيفة من خلال حماية الموظف القنصلي، الذي يتميّز عن وضع بقية الرعايا الأجانب المقيمين في أراضي هذه الدولة، باعتباره وكيلاً للدولة الموفدة يقوم برعاية مصالحها ومصالح رعاياها، ويستحق بالتالي معاملة مميّزة تتيح له ممارسة مهامه. وأجمع علماء القانون الدولي على أن هذا الواجب يشكّل قاعدة من قواعد القانون الدولي لها ما يبرّرها[2].

---

(1) اعتبر القناصل في حقبة ما وزراء عامين يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية الكاملة تبعاً لتوليهم المهام الدبلوماسية، لكن ثمّة تغيّرات كثيرة ظهرت على هذا المفهوم نتيجة التطورات التي طرأت على المؤسسة القنصلية ابتداء من منتصف القرن السابع عشر مع ظهور البعثات الدبلوماسية الدائمة وانتشارها، كما زالت عن القناصل الصفة الدبلوماسية. إلا أن زوال الصفة الدبلوماسية عن الموظفين القنصليين لم يؤد يوماً إلى مساواتهم بالمواطنين العاديين، فاحتفظوا بحصانات وامتيازات تستلزمها طبيعة مهامهم. وتبرز في حصانتين أساسيتين تعتبران من قواعد القانون الدولي: حرمة الأرشيف القنصلي وحصانة الموظفين القنصليين القضائية في كل أمر يتعلق بوظائفهم، مع ما يلحق بهما من حصانات فرعية. ويتبيّن بالاستناد إلى المعاهدات القنصلية، والاتفاقيات والممارسات الدولية، والقوانين الداخلية، وآراء فقهاء القانون الدولي، وأحكام المحاكم الوطنية والدولية، مدى التطوّر الذي بلغته هذه الحصانات فقد أصبح بالإمكان تعداد الكثير منها الذي يشكل قاعدة من قواعد القانون الدولي ويقترب يوماً بعد يوم من الحصانات الدبلوماسية. ولا عجب في ذلك، فالمؤسسة القنصلية تطوّرت وتعدَّدت وظائفها وزاد اعتماد الدول عليها وتضاءلت الفوارق بينها وبين زميلتها الدبلوماسية، خصوصاً بعد إقدام الدول على توحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي، مع العلم بأن هذه الحصانات لم تصل بعد إلى شمولية الحصانات الدبلوماسية وعموميتها باعتبار أن الطبيعة القانونية للموظف القنصلي تختلف عن الطبيعة القانونية للموظف الدبلوماسي. الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 569 وما يليها.

(2) فقد رأى الفقيه Vattel عام 1758 أن للقنصل، رغم نزع صفة الوزير المفوض عنه، الحق في الحماية وفقاً لقانون الأمم، وأن قبول الدولة المضيفة به في أراضيها يتضمن قبولاً=

وقد أبرز فريق جامعة هارفارد في المادة /15/ من مشروعه حق القناصل بذلك، ونصّت عليه غالبية المعاهدات القنصلية الثنائية، ومشروع الفقيه زوريك، ومشروع لجنة القانون الدولي القنصلي[1].

= ضمنياً منها، بمنحه حرية العمل والحماية اللازمة لقيامه بواجباته: E. de Vattel: «The Law of Nations or the Principles of Natural law Applied to the Conduct and to the Affaires of Nations and of Sovereigns, Vol. 3 (translation of the 1758. ed. By Charles Fenwick; Carnegie Institution of Washington, 1961 Book 2, chap. 2, P. 34. وأكد الفقيه Phillimore، عام 1871، أن صفة القناصل العامة تمنحهم الحق في حماية خاصة يقرها لهم القانون الدولي، مميزة عن الحماية التي يتمتع بها الأفراد العاديون , Phillimore: «Commentaries upon Int. Law», Vol. 2, 3 rd. ed. butterworth, London, 1882, P. 263. واعتبر الفقيه Hall، عام 1880، أن للقنصل صفة دولية International character فيعتبر كل اعتداء عليه بصفته الرسمية خرقاً للقانون الدولي. ووجد الفقيه Puente، عام 1926، في القنصل أجنبياً مميزاً يستفيد من حماية قانون الأمم باعتباره وكيلاً للاتصال بين الدولتين المضيفة والموفدة ينبغي له الشعور بالأمن الكامل أثناء أدائه مهامه وينبغي للدولة المضيفة معاملته بالاحترام الملائم لصفته العامة علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 351.

(1) تتمسك الدول بحق قناصلها في الحماية والاحترام، فالحكومة الفرنسية مثلاً ترى أن للدولة المضيفة الحق في قبول الموظف القنصلي للعمل في أراضيها أو رفضه، إلا أن عليها في حالة القبول تأمين الحماية له ضد جميع أعمال العنف لتمكينه من ممارسة أعماله على الوجه الأكمل Lee: «Consular Law», P. 286.. وأبرز الرئيس الأميركي Fillimore في 1851/12/2 رأي حكومته في رسالة وجهها إلى الكونغرس بمناسبة حادث هجوم تعرّض له القنصل الإسباني في نيو أورلينز New Orleans، وجاء فيها أن «على الولايات المتحدة أن توفر للقناصل الأجانب الاحترام والأمان بصفتهم وكلاء اتصال بينها وبين دولهم، ولهم الحق كالموظفين الدبلوماسيين في الاحترام والحماية الخاصة ما داموا يباشرون مهامهم بإخلاص وفي حدود القوانين» راجع الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص 798 – 799. وللمحاكم اجتهاد لا يختلف عن هذا الاتجاه، ففي قرار للجنة الشكاوى العامة الأميركية – المكسيكية U. S. Mexican General claims commission يتعلق بحادث اعتداء على القنصل الأميركي في Puerto Mexico، عام 1927، استعادت اللجنة كلمات الفقيه Phillimore. وفي الحكم الصادر عن محكمة العدل الدولية في 1980/5/24 حول احتجاز الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الأميركيين في طهران أكدت المحكمة حق هؤلاء في الحماية واعتبرت أن واجب إيران في تأمينها لا ينبع فقط من التزاماتها التعاقدية الناجمة عن معاهدتي ڤيينا الدبلوماسية والقنصلية وعن معاهدة الصداقة بينها وبين الولايات المتحدة، بل يستند كذلك إلى قواعد القانون الدولي.

ونظراً للأهمية التي تعلقها الدول المعاصرة على تأمين الحماية لموظفيها الدبلوماسيين والقنصليين، خصوصاً بعد تكاثر حوادث خطفهم والاعتداء عليهم في السنوات الأخيرة وما نجم عن ذلك من توتر في العلاقات الدولية، فقد قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الثامنة والعشرين باتخاذ قرار رقم 3166 (د 28) تاريخ 1973/12/14 وافقت بموجبه على اعتماد اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون. ودخلت الاتفاقية حيّز التنفيذ في 1977/2/20، وهي تتألف من ديباجة و20 مادة[1]. وتؤكد الديباجة أن الجرائم المرتكبة ضد الموظفين الدبلوماسيين وغيرهم من الأشخاص المتمتعين بحماية دولية تشكل تهديداً للعلاقات الدولية وقلقاً شديداً للمجتمع الدولي. وتعدد المادة الأولى الأشخاص المشمولين بأحكامها، ومنهم كل ممثل أو موظف لدولة أو منظمة ذات صفة حكومية يتمتع بموجب القانون الدولي بالحق في حماية خاصة ضد أي اعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته. وتلزم المادة الثانية الدول المتعاهدة تضمين قوانينها الداخلية نصوصاً تعتبر كل اعتداء أو محاولة اعتداء أو تهديد بالاعتداء أو مشاركة فيه تطال شخص الموظف أو حريته أو تقع على مقر عمله الرسمي أو محل إقامته أو وسائل نقله وتعرّضه للخطر، جريمة تستوجب العقوبة. ونصّت بقية المواد على أسس التعاون بين الدول لمنع ارتكاب هذه الجرائم أو الإعداد لها وملاحقة مرتكبيها، وذلك عن طريق التنسيق فيما بينها وتبادل المعلومات والتعاون لإلقاء القبض على الفارين وتسليمهم للدول التي ارتكبوا جرائمهم فوق أراضيها. ولهذا تعتبر هذه الجرائم حكماً في عداد الجرائم التي تنص عليها معاهدات تسليم المجرمين حتى ولو خلت

(1) راجع نص الاتفاقية في الملحق رقم 30 (A/9030) للوثائق الرسمية للجمعية العامة في دورتها 28. نيويورك 1975، ص 413 – 421.

من نص صريح عليها، كما تعتبر الاتفاقية أساساً قانونياً لتسليم المجرمين المشمولين بأحكامها في حالة عدم وجود معاهدات من هذا النوع بين دول تفرض قوانينها وجودها كأساس قانوني لإتمام عملية التسليم[1].

2 - **متطلبات الحماية:**

تنص المادة /40/ من اتفاقية فيينا على أن: «تعامل الدولة المضيفة الموظفين القنصليين بالاحترام اللائق بهم، وتتخذ كل الإجراءات الملائمة لمنع أي اعتداء على شخصهم أو حريتهم أو كرامتهم»[2]. وتنص المادة /64/ منها على أن: «الدولة المضيفة ملزمة بمنح الموظف القنصلي الفخري الحماية التي قد تكون ضرورية بسبب مركزه الرسمي». وكانت المادتان 40 و61، كما وردتا في مشروع لجنة القانون الدولي، تنصان على حق الموظف القنصلي في حماية خاصة نظراً لمركزه الرسمي. فلماذا حذفت عبارة الحماية الخاصة من النص النهائي للمادتين؟ وما هو مفهوم هذه العبارة التي وردت في العديد من المعاهدات القنصلية الثنائية؟ ولماذا ربطت حماية الموظف القنصلي الفخري بمتطلبات مركزه الرسمي، ولم تربط حماية الموظف القنصلي المسلكي بها؟ وهل في هذا شذوذ عن النظرية الوظيفية كأساس للحصانات القنصلية؟

إن مراجعة تعليق اللجنة على المادة /40/ من مشروعها[3]

---

(1) لمزيد من التفاصيل راجع خليل حسين، مكافحة الإرهاب الدولي: الاتفاقيات والقرارات الدولية والإقليمية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

(2) وهذا النص مماثل لنص الفقرة الثانية من المادة /29/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

(3) U. N. Consular conference, Vol. 2, PP. 26 - 27.

يتبيّن أن المقصود بالحماية الخاصة هو توفير حماية أكبر من الحماية التي تمنحها الدولة المضيفة عادة للأجانب المقيمين فوق أراضيها، وأن هذه الحماية تفرضها صفة الموظف القنصلي كممثل لدولته في منطقته القنصلية، وتهدف إلى تأمين أدائه لأعماله بتوفير حماية له تتجاوز ما نصّت عليه بقية مواد الاتفاقية، وتشمل منع حدوث أي إزعاج له حتى ولو لم يشكل اعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته. وعلى الدولة المضيفة اتخاذ الخطوات المعقولة والملائمة لتحقيق هذه الحماية، خاصة في الأزمات التي قد تقع بين الدولتين الموفدة والمضيفة. وتختلف هذه الخطوات باختلاف الظروف والإمكانات، فقد تكون في تعيين حرس خاص يؤمن حمايته أو في ملاحقة صحيفة تشن حملة مغرضة عليه[1].

وبالرجوع إلى محاضر المؤتمر القنصلي يظهر لنا أن حذف العبارة لم يقصد به حذف مفهومها، وقد تمَّ نتيجة اقتراح من الولايات المتحدة الأميركية غرضه تحقيق التطابق بين نص المادة /40/ القنصلية ونص المادة /39/ الدبلوماسية التي خلت من أي ذكر لعبارة الحماية الخاصة وتحاشياً بالتالي لمنح الموظفين القنصليين حماية خاصة تفوق الحماية التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون[2]. وهذا التفسير، خاطئ لأن المادة /39/ من الاتفاقية الدبلوماسية وهي حرمة لا يتمتع بها الموظف القنصلي إلاّ في نطاق محدود. وبعد حذف العبارة من المادة /40/ كان من المنطقي حذفها من المادة /64/ المتعلقة بالقناصل الفخريين[3].

---

(1) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /27/ من مشروعها الدبلوماسي:
I. L. C. yearbook, 1958, Vol. 2, P. 97.

(2) U. N. Consular conference, Vol. 1, P. 46.

(3) Ibid PP. 444 - 445.

وبذلك يتبيّن، أن المادة /40/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية تفرض على الدولة المضيفة الالتزامات نفسها التي كانت تفرضها المادة /40/ من مشروع لجنة القانون الدولي على الرغم من حذف العبارة لأنه لا بد من وجود هذه الحماية لتمكين الموظف القنصلي من ممارسة مهامه لأنها تشكل قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي.

كما ربطت غالبية المعاهدات القنصلية الثنائية الحماية الخاصة بالصفة الرسمية للموظف القنصلي[1]، ما يدل بشكل واضح على أن أساس هذه الحماية وظائفي. وإذا كانت المادة /64/ من الاتفاقية قد ربطت حماية القنصل الفخري بمركزه الرسمي، دون أن تتضمن المادة /40/ نصّاً مماثلاً بالنسبة إلى القنصل المسلكي، فإن ذلك لا يعني أن حماية هذا الأخير مقررة لشخصه، فأساس الحماية لكلا الموظفين واحد وهو تأمين الأداء الكامل لمهامها. وليس النص على ربطها بالمركز الرسمي للقنصل الفخري في المادة /64/ سوى نتيجة لإقرار هذه المادة كما وردت في مشروع لجنة القانون الدولي مع حذف عبارة الحماية الخاصة منها. ولم يرد ذلك في المادة /40/ نتيجة لإقرار الاقتراح الأميركي الذي نقل نص القسم الثاني من المادة /39/ من الاتفاقية الدبلوماسية حرفياً، وهو النص الذي خلا من أي ربط للحماية بالمركز الرسمي، مع العلم أن نص المادة /40/، كما ورد في مشروع اللجنة، أكد هذا الربط.

كما ن واجب الدولة المضيفة في تأمين حماية الموظف القنصلي

(1) راجع مثلاً الفقرة الثانية من المادة /5/ من المعاهدة القنصلية البريطانية – الأميركية لعام 1951.

لا يقتصر على أوقات السلم بل يمتد ويتضاعف في أوقات الأزمات والحروب التي تولد شعوراً عدائياً تجاه الدولة الموفدة وممثليها يستدعي تشديد إجراءات الحماية، كإقامة حراسة مشددة حول البعثة القنصلية وتعيين حرس مرافق للموظف القنصلي. وعلى الدولة المضيفة عند قطع العلاقات القنصلية، تأمين الحماية اللازمة للموظفين القنصليين ومعاملتهم بالاحترام اللائق إلى حين مغادرتهم أراضيها ضمن مدة معقولة. وعليها في حالة الحرب تامين الحماية لقناصل الدول المحايدة والصديقة لدرء أي ضرر عنهم، والتشدد في حماية قناصل الدول المحاربة في حالة استمرار العلاقات القنصلية بين الدولتين[1]. أما في حالة عدم استمرارها فعليها تأمين مغادرتهم لأراضيها بسلام واحترام.

ثانياً: مسؤولية الدولة المضيفة عن الإخلال بموجب الحماية

تقوم مسؤولية الدولة المضيفة على أساس أن قبولها للموظفين القنصليين والدبلوماسيين للعمل في أراضيها والإقامة فيها ينجم عنه التزام منها بتأمين حماية خاصة لهم تقضي باتخاذ الإجراءات الملائمة لمنع أي اعتداء عليهم وملاحقة مرتكبيه ومحاكمتهم ومعاقبتهم. ولا تختلف قواعد المسؤولية هنا عن تلك المسؤولية عن الاعتداءات التي تلحق بالدور الدبلوماسية والقنصلية. وتحاشياً

(1) وهذا نادر الحدوث. ونذكر أن العلاقات القنصلية بين الدول المتحاربة استمرت خلال حرب القرم، وعن القنصلية السيامية (التايلاندية حالياً) استمرت في ممارسة أعمالها في بوسطن خلال الحرب العالمية الثانية على الرغم من إعلان سيام الحرب على الولايات المتحدة:

Lee: «Consular Law», P. 297.

للتكرار نكتفي بعرض الأسس القانونية التي تقوم عليها هذه المسؤولية والطرق المتبعة لإصلاح الضرر[1].

1 - أسس المسؤولية:

لكي تترتب المسؤولية الدولية على دولة ما تجاه دولة أخرى لا بد من ارتكاب خطأ دولي ينجم عنه إخلال بموجب دولي. وتسأل الدول عن جميع الأعمال غير المشروعة الصادرة عن أجهزتها التشريعية والقضائية والتنفيذية، وعن موظفيها، بالنسبة للأعمال التي يرتكبونها بصفتهم الرسمية أو أثناء ممارستهم لوظائفهم وفي حدودها، باعتبار أن الدول مؤسسات قانونية تمارس أعمالها بواسطة هؤلاء الموظفين[2]. ولكن مسؤولية الدول عن أعمال موظفيها بالنسبة إلى حوادث الخطف والاعتداء والقتل التي قد يتعرّض لها الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون تظل نادرة لأن هذه الأعمال لا ترتكبها عادة أجهزة الدولة بل يرتكبها أفراد أو جماعات من المقيمين أو الموجودين فوق أراضيها. فما هو الأساس القانوني لمسؤوليتها عن أعمال هؤلاء الأفراد أو تلك الجماعات؟

اعتبر بعض الفقهاء في العصور الوسطى، وفي مقدمتهم

(1) تعتبر مسؤولية الدولة المضيفة عن التقصير في تأمين الحماية الخاصة للموظفين الأجانب العاملين في أراضيها، وفي مقدمتهم الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون، من المواضيع الرئيسية المهمة في حقل العلاقات الدولية المعاصرة، خصوصاً بعد تكاثر حوادث الإرهاب الدولي التي يتعرضون لها وما يترتب عليها من تعكير للعلاقات الدولية. للمزيد راجع: خليل حسين، الجريمة والمسؤولية في القانون الجنائي الدولي، مجلة الحياة النيابية، مجلس النواب اللبناني، بيروت، كانون الثاني 2011.

(2) راجع حكم المحكمة الدائمة للعدل:
«Certain Questions relating to settlers of German origin in the territory ceded by Germany to Poland». P. C. I. J. , Advisory Opinions, Series B, N. 6, P. 22.

Eagleten أن الأساس القانوني يقوم على نظرية الجماعة Community باعتبار أن الدولة جماعة مؤلفة من مجموعة أفراد تتحمل وزر أخطائهم. إلاّ أن الفقيه غروسيوس Grotius دعا إلى التخلي عن هذه النظرية واعتماد نظرية الخطأ لأن مسؤولية الدولة تنجم عن مشاركتها الأفراد في ارتكاب اعتدائهم إما لفشلها في اتخاذ الخطوات اللازمة لمنع وقوع الإعتداء، وإما لتغاضيها عن ملاحقة الفاعل أو لامتناعها عن معاقبته. وهي في جميع الحالات تعتبر متواطئة في ارتكاب الجرم.

كما أسند بعض فقهاء القانون الدولي أمثال Moore وHyde وHall مسؤولية الدولة إلى نظرية المخاطر المعروفة في حقل القانون الخاص، معتبرين أنه يفترض في الدولة التي تمارس السيادة الكاملة على أراضيها معرفة كل ما يجري فيها وتحمل مسؤولية ما ينجم عنه من مخاطر، فالسيادة لا تمنح الدول حقوقاً فقط بل تفرض عليها واجبات يؤدي الإخلال بها إلى قيام المسؤولية.

لقد تعرّضت النظريات الثلاث إلى انتقاد أدّى إلى اعتماد نظرية حديثة تعرف بنظرية المسؤولية التقصيرية أو نظرية الواجبات المهملة Neglected duties، وبموجب هذه النظرية تعتبر الدولة مسؤولة على أساس إخلالها بالتزام يفرض عليهما:

أ - بذل الجهد واتخاذ الحيطة اللازمة Due diligence لمنع وقوع الأعمال الضارة.

ب - معاقبة الفاعلين وإتاحة الفرصة أمام المتضررين للحصول على التعويض الملائم. ويبدو لنا بوضوح، من الرجوع إلى

المادة /40/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية والمادة /29/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية ونصوص العديد من المعاهدات القنصلية الحديثة، أن العبارات الواردة فيها، كعبارة الخطوات الملائمة Appropriate steps والخطوات المناسبة Adequate steps والخطوات الضرورية Necessary steps تهدف جميعها إلى إلزام الدولة المضيفة باتخاذ الحيطة اللازمة لحماية الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين وإلى تحميلها المسؤولية في حال تقصيرها. ولكن مسؤوليتها تنتفي إذا اتخذت الحيطة واعتمت خطوات وقائية لحمايتهم.

2 - **إصلاح الضرر وتأمين التعويض:**

تتنوع وتتعدد الطرق المتبعة لإصلاح الضرر أو التعويض الناجم عنه،. وهي تهدف إلى قيام الدولة بإصلاح الضرر بتقديم تعويض معنوي Satisfaction أو مادي Compensation.

أ - **التعويض المعنوي:** تختلف أشكال هذا التعويض، فقد يكتفي بإبداء الأسف، شفهياً، لما حدث، بواسطة مسؤول[1] يقوم بزيارة الموظف المعتدى عليه في مقر عمله أو في المستشفى وبزيارة رئيس البعثة لإبداء الأسف وتقديم الاعتذار، أو بتشكيل وفد رسمي يقوم بزيارة الدولة الموفدة وإبداء الأسف والاعتذار. وقد يتم ذلك خطياً، بواسطة رسائل يتبادلها رئيسا الدولتين أو وزيرا الخارجية، أو بواسطة مذكرة رسمية توجهها وزارة

(1) ويكون في الغالب أحد موظفي وزارة الخارجية الكبار، كمدير المراسم أو أحد كبار معاونيه.

الخارجية إلى البعثة المختصة، أو بإصدار بيان رسمي عن وزارة الخارجية. وقد يتخذ الاعتذار المعنوي كذلك شكل رفع علم الدولة الموفدة، فوق دار البعثة غالباً، مع إطلاق المدفعية وتأدية التحية من قبل فرقة عسكرية.

ب - **التعويض المادي:** ويظهر بقيام الدولة المضيفة بمعاقبة الفاعلين أو فتح تحقيق بالحادث، وإلزامها بإصلاح الضرر أو دفع تعويض نقدي أو عيني عادل وملائم.

وتشترط الدول عادة تعهد الدولة المسؤولة ببذل الجهود في المستقبل لدرء الأخطار عن موظفيها الدبلوماسيين والقنصليين. كما أن امتناع الدولة المضيفة عن إصلاح الضرر والتعويض عنه يؤدي إلى توتر علاقاتها مع الدولة المتضرِّرة. وقد يصل هذا التوتر إلى حد قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، وربما إلى إعلان الحرب.

ثالثاً: أمثلة عملية من تاريخ العلاقات القنصلية

1 - احتجاز الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الأميركيين في طهران:

وقد سبق أن بيّنا وقائع هذه الحادثة وحيثيات الحكم الذي أصدرته محكمة العدل الدولية بشأنها في 1980/5/24.

2 - اختطاف قناصل النمسا والأوروغواي والسلفادور الفخريين في إقليم الباسك في إسبانيا:

في 1981/2/20، قامت منظمة أيتا الانفصالية في إقليم الباسك في إسبانيا بخطف هؤلاء القناصل بغية إثارة ضجة عالمية

حول قضيتها وطالبت الحكومة الإسبانية بإلزام وسائل الإعلام فيها بنشر تقارير عن انتهاكات حقوق الإنسان وعمليات التعذيب في إسبانيا. وأدّى حادث الاختطاف إلى مغادرة 30 بعثة قنصلية الإقليم بعد فشل المحاولات التي بذلتها الحكومة الإسبانية للعثور على القناصل على الرغم من بيان الاستنكار الشديد الذي أصدرته هذه الحكومة وتأكيدها على بذل كل جهد لإطلاق المختطفين وملاحقة الفاعلين وتأمين الحراسة المشددة لبقية البعثات القنصلية. وقد تم إطلاق سراح القناصل الثلاثة بعد احتجاز دام عشرة أيام.

3 - الاعتداء على القنصل الأميركي العام في مدينة Mukden الصينية:

في تشرين الثاني / نوفمبر 1948 حوصرت القنصلية الأميركية العامة في مدينة Mukden الصينية ومنزل القنصل العام فيها Angus Ward، وقطع كل اتصال بينهما وبين الخارج لمدة شهر، كما قطعت عنهما المياه والكهرباء. وبعد سبعة أشهر من الحصار، أي في حزيران 1949 تسلم القنصل العام برقية من حكومته طلبت منه فيها إغلاق القنصلية العامة، فطالب الحكومة الصينية بالسماح له بمغادرة أراضيها، فرفضت. وفي أيلول / سبتمبر ترك موظف صيني في القنصلية العامة عمله وعاد بعد يومين مع شقيقه مطالباً بدفع مال ادعى أنه مستحق له مقابل عمله. وعندما فضَّل القنصل في التوصّل إلى حل معه حول الموضوع، طلب منه مغادرة مبنى القنصلية، فما كان من شقيقه إلاّ أن هاجم القنصل وضربه فرد عليه بالمثل. وعلى الأثر قامت السلطات الصينية باعتقال القنصل بتهمة الاعتداء على الموظف الصيني، وحاكمته ووضعته في سجن إفرادي. وفي 1949/12/7، ونتيجة لتوسّط بعض الدول الأجنبية سمحت له بمغادرة الصين مع مساعديه تحت حراسة مشددة.

وأدّى هذا الحادث وحوادث مشابهه إلى إغلاق البعثات القنصلية الأميركية في الصين[1].

4 - الاعتداء على القنصل الأميركي في منشوريا وعلى نائب القنصل الأميركي في شنغهاي:

تعرّض القنصل الأميركي في منشوريا، عام 1932، لاعتداء عليه، وهو في سيارته وعليها العلم الأميركي، من قبل جنود يابانيين، فطالبت الحكومة الأميركية بطرد المعتدين من الجيش ومحاكمتهم ومحاكمة الضابط المسؤول عنهم وإنزال العقوبات بهم وبقيام هذا الضباط مع نائب القنصل الياباني في Mukden بزيارة القنصل الأميركي العام في هذه المدينة لتقديم الاعتذار وقيام القنصل الياباني العام في مدينة Harbin والممثل العسكري الياباني فيها بزيارة القنصل المعتدى عليه والاعتذار له عما حدث. واستجابت اليابان لمطالب الولايات المتحدة[2]. وبعد شهر من هذا الحادث تعرّض نائب القنصل الأميركي في شنغهاي في الصين، وكانت هذه المدينة خاضعة آنذاك للسيطرة اليابانية، لاعتداء قام به متطوعون يابانيون، أثناء مرافقته لامرأة صينية أميركية المولد تبحث عن ابنتها، وعلى الرغم من إبرازه لأوراقه الثبوتية. وسوّيَّ الحادث باعتذار قدمته الحكومة اليابانية لوزير الخارجية الأميركي[3].

---

(1) راجع:

Stuart: «Practice», PP. 391 - 392.

(2) راجع:

Lee: «Consular Law», P. 288.

(3) راجع:

Stuart: «Practice», P. 378.

5 - الاعتداء على القنصل الأميركي في مدينة Medan في سومطرة:

في عام 1965، كان هذا القنصل متوجهاً بسيارته إلى المطار ليشارك في استقبال وزير خارجية أندونيسيا، فهاجمته جموع محتشدة. وفور وصوله إلى المطار أبلغ ضابط الشرطة بما حدث، فأمر الضابط أحد رجاله بمرافقة القنصل في طريق عودته من المطار. ولكن ذلك لم يحل دون مهاجمته مجدداً وإلحاق الأذى بسيارته، فتقدم باحتجاج إلى الحاكم طالباً فتح تحقيق بالحادث ومعاقبة الفاعلين وتوفير الحماية للرعايا الأميركيين الموجودين في المنطقة والتعويض عن الأضرار التي لحقت بسيارته. وقام الحاكم فور تلقيه الاعتراض بإيفاد ممثل عنه إلى المقر القنصلي ليعتذر عن عدم تمكنه من القدوم لتقديم الاعتذار شخصياً بسبب مرافقته لوزير الخارجية في جولته، ولإعلام القنصل باعتقال الفاعلين تمهيداً لمحاكمتهم وبالاستعداد لدفع تعويض عن الأضرار. إلاّ أن القنصل أصرَّ على حضور الحاكم شخصياً، فقطع جولته مع الوزير وزار مبنى القنصلية مقدّماً اعتذاره[1].

6 - قرار اللجنة العامة للقضايا الأميركية - المكسيكية في قضيتي Mallen وChapman:

في عام 1927، اعتبرت هذه اللجنة الحكومة المكسيكية مسؤولة نتيجة تقصيرها في تأمين الحماية للقنصل الأميركي (شابمان) الذي تعرّض لجروح بسبب إطلاق النار عليه في مبنى القنصلية في Puerto Mexico، وذلك على الرغم من أن الخبر الذي تلقته

(1) Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 793.

الحكومة المكسيكية كان يشير إلى أن حادث الاعتداء سيقع بعد شهر من التاريخ الذي وقع فيه[1]. وفي قرار مشابه اعتبرت اللجنة عينها، في عام 1907، الحكومة الأميركية مسؤولة عن الاعتداء مرتين على قنصل المكسيك Mallen في مدينة El paso الأميركية من قبل شرطي أميركي مسؤول في تلك المدينة، أولاً لكونها مسؤولة عن أعمال هذا الشرطي، وثانياً لعدم قيامها بتنفيذ العقوبة التي صدرت بحقه في المرة الأولى وعدم اتخاذها إجراءات الحماية لمنع تكرار الاعتداء. وقررت اللجنة تغريم الحكومة الأميركية بمبلغ 18 ألف دولار[2].

7 - الاعتداء على نائب القنصل الأميركي في طهران:

في عام 1924، كان نائب القنصل الأميركي في طهران يحاول أخذ صور لنافورة ماء تجمّع حولها الناس لاعتقادهم بحدوث معجزة. وظنت الجموع أنه يحاول تسميم النافورة فهاجمته في سيارته واعتدت عليه بالضرب، وحال رجال الجيش الذين كانوا في المكان دون فراره. إلاّ أن قوات الشرطة أنقذته وأخذته إلى المستشفى فتبعه البعض ودخل غرفته وجدد الاعتداء عليه، فأدى ذلك إلى وفاته. وطالبت الولايات المتحدة الحكومة الإيرانية بمعاقبة المجرمين وبدفع تعويض لعائلته وتقديم الاعتذار. وامتثلت إيران وأرسلت فرقة عسكرية رافقت الجثمان إلى الباخرة التي تولت نقله إلى الولايات المتحدة، ودفعت كل النفقات، ثم أعدمت مسببي الحادث وسجنت من شارك فيه[3].

---

(1) Lee: «consular Law», P. 288.

(2) Briggs Herbert: Op. Cit, PP. 823 - 825.

(3) A. J. I. L. , Vol. 18, 1924, P. 768.

8 - اعتداء الشرطة في سيام على نائب القنصل الأميركي:

في عام 1896 تعرض نائب القنصل الأميركي العام في مدينة Chiengmai في سيام (تايلاند حالياً) لاعتداء قامت به مجموعة من الشرطة. وسوِّيَ الحادث بتخفيض رتبة الضابط المسؤول وقطع مرتباته لمدة سنة ومنعه من دخول المدينة لمدة 5 سنوات، كما أنزلت عقوبات مشابهه ببقية أفراد المجموعة. وقامت الحكومة السيامية بإبداء أسفها لما حدث وبنشر العقوبات التي اتخذت بحق الجنود[1].

9 - اعتداء قوات السلفادور على القنصل الأميركي:

في عام 1890، هاجمت القوات الحكومية في السلفادور القنصلية الأميركية في السان سلفادور فتعرّض القنصل الأميركي للضرب والإهانة. وطالب وزير الخارجية الأميركي بتقديم الاعتذار المناسب للحكومة الأميركية وبالتعويض عن الأضرار المادية التي لحقت بالقنصلية وبالقنصل[2].

10 - مقتل القنصلين الفرنسي والألماني في سالونيكا:

في عام 1876، ونتيجة لهياج شعبي نجم عن قيام القنصل الأميركي في مدينة سالونيكا التركية بالقبض على فتاة بلغارية مسلمة وتمزيق حجابها، قامت جماعة غاضبة بقتل قنصل فرنسا وقنصل ألمانيا أثناء وجودهما في أحد المساجد. وقد حاول المسؤولون

---

(1) Moore: «Digest», Vol. 5, PP. 43 - 44.

(2) Stuart: «Practice», P. 377.

الأتـراك فـي المدينة، دون جـدوى، نفي مسؤوليتهم بادعائهم بذل أقصى الجهد للحؤول دون ما حدث. وطالبت الحكومتان الفرنسية والألمانية بإصدار تعهد كتابي من الحكومة التركية ينص على عدم تولية حاكم المدينة أية مسؤولية مدنية أو عسكرية مستقبلاً، وبدفع تعويض لعائلتي الضحيتين خلال أيام قليلة، وبتلاوة الحكم علناً في المدينة عينها. واستجابت الحكومة التركية لهذه الطلبات وقامت بشنق مرتكبي الجريمة علناً بحضور ممثلين لفرنسا وألمانيا وبريطانيا[1].

11 - حادث القنصل الفرنسي دوفال في الجزائر:

في عام 1830، وخلال إحدى المناسبات، وجّه سلطان الجزائر، الداي حسين، لطمة إلى قنصل فرنسا العام، دوفال، وتمنع عن الاستجابة للمطالب التي تقدّمت بها فرنسا كترضية لها ولقنصلها، فاعتبر الملك شارل العاشر أن إهانة كبيرة لحقت ببلاده فشنَّ الحرب على السلطان واحتل الجزائر[2].

---

(1) B. D. I. L. , Vol. 8, Phase 1, P. 122.

(2) راجع علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 175.

الفصل الثاني

الحصانة الجزائية للموظف القنصلي

وحرمته الشخصية

Immunity from Criminal Jurisdiction

and Personal Inviolability

لا يمكن ملاحقة الموظف الدبلوماسي أمام القضاء الجزائي للدولة المضيفة، وبالتالي يتمتع بالحصانة أمام هذا القضاء مهما يكن نوع الجرم الذي ارتكبه. كما يتمتع بالحرمة الكاملة، فلا يمكن إيقافه أو إلقاء القبض عليه أو سجنه بأية صورة من الصور. وتعتبر هذه الحصانة وهذه الحرمة قاعدة ثابتة من قواعد القانون الدولي تمليها طبيعة الوظيفة والصفة التمثيلية للموظف. وقد أقرّت الدول جميعاً هذه القاعدة وتمسك بها فقهاء القانون الدولي[1] وأخذت بها المحاكم. وفي الواقع ثمة اختلاف في وضع الموظف القنصلي

(1) راجع: خليل حسين، التنظيم الدبلوماسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص 334 وما يليها.

عن وضع الموظف الدبلوماسي[1] لجهة الحصانة الجزائية، استنادا لاختلاف الطبيعة القانونية لكل من الوظيفتين، «فليس للقناصل صفة تمثيلية ولا تشملهم الحصانة الدبلوماسية الممنوحة لممثلي الدول الأجنبية كالسفراء والوزراء المفوضين ومستشاري السفارات الخ... »[2].

بيد أن مبدأ خضوع الموظف القنصلي للقضاء المحلي الجزائي يصطدم بمبدأ آخر يقضي بتأمين الجو الملائم لممارسة هذا الموظف مهامه بحرية ودون عائق. فملاحقة الموظف القنصلي وإيقافه بشكل اعتباطي يؤديان إلى عرقلة أعماله. ومن هنا برزت في القانون الدولي قواعد استقرَّ عليها تعامل الدول، الملاءمة بين حق الدولة المضيفة في إخضاع الموظف القنصلي لاختصاصها القضائي الجزائي الذي يشمل جميع المقيمين فوق أراضيها، وبين حق الدولة الموفدة في قيام موظفيها القنصليين بممارسة أعمالهم القنصلية بحرية ودون عائق،

---

(1) يعتبر الموظف موظفاً قنصلياً إذا عمل في بعثة قنصلية حتى ولو حمل جوازاً دبلوماسياً، فغالبية الدول تمنح موظفي سلكها الخارجي جوازاً دبلوماسياً، سواء أعملوا في بعثاتها الدبلوماسية أم القنصلية. وكانت وزارة الخارجية الأميركية في عام 1956 قد أبلغت المدعي العام أن حمل موظف في النصلية العامة الأرجنتينية في نيويورك جوازاً دبلوماسياً لا يجعل منه موظفاً دبلوماسياً يستفيد من الحصانات الدبلوماسية. (Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 792) ولهذا تقوم بعض الدول أحياناً بتسجيل موظفيها القنصليين كدبلوماسيين في سفاراتها مكلفين بالأعمال القنصلية في بعثة قنصلية قد تقع في مدينة أخرى، وذلك لإكسابهم الصفة الدبلوماسية، شرط موافقة الدولة المضيفة على ذلك.

(2) استقرَّ الاجتهاد الدولي على هذا الاتجاه منذ أن أنكر اللورد تالبوت عام 1737 في قضية Barbuit الشهيرة صفة الوزير العام على القنصل وأخضع أعماله بالتالي لسلطة القضاء المحلي. وأنكرت محكمة الجنايات الايطالية، عام 1933، على القناصل أي حق في الحصانة الجزائية إلاّ إذا نص على ذلك في المعاهدات أو اتفق على إفادتهم من هذه الحصانة على أساس المعاملة بالمثل. وتنص قوانين معظم الدول على خضوع الموظفين القنصليين للقضاء المحلي، إلاّ إذا أعفتهم من ذلك المعاهدات القنصلية..

وبالتالي الحد من التعرّض لحرمتهم الشخصية[1].

أولاً: معايير الحصانة الجزائية

ثمة ثلاثة معايير لتقرير مدى الحصانة الجزائية للموظفين القنصليين: الأول، يرتكز على خطورة الجرم، والثاني على الأعمال الوظيفية، والثالث على الحصانة المطلقة.

1 - خطورة الجرم:

لجأت العديد من الدول في معاهداتها القنصلية إلى معيار خطورة الجرم، ووفقا لذلك فالموظف القنصلي لا يخضع للقضاء الجزائي المحلي إلاّ إذا بلغ الجرم حداً معيّناً من الخطورة. ومعيار الخطورة هنا يعتمد بهدف تقرير متى تمتع القنصل بالحصانة الجزائية بالنسبة إلى جرم معين، وبالتالي خضوعه أو عدم خضوعه لاختصاص القضاء الجزائي المحلي بالنسبة إلى هذا الجرم، مع العلم أن مقياس الخطورة يستعمل في مجال آخر، هو مجال تحديد قواعد الحرمة القنصلية للموظف القنصلي. ففي هذه الحالة الثانية يخضع هذا الموظف للقضاء الجزائي في كل ما يخرج عن نطاق أعماله الوظيفية، إن كان جرمه خطيراً أم لا، إلاّ أن اعتقاله أو توقيفه رهن التحقيق أو اتخاذ إجراءات معينة بحقه تمس حريته وتحد من ممارسته أعماله القنصلية، يتوقف على بلوغ جرمه حداً معيناً من الخطورة.

ولتحديد خطورة الجرم التي تؤدي إلى إخضاع الموظف القنصلي لاختصاص القضاء الجزائي اعتمدت الدول طريقتين:

---

(1) عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 587 وما يليها.

الأولى تقوم على تصنيف الجرائم بحيث يخضع الموظف القنصلي للاختصاص الجزائي في الجنايات مثلاً دون الجنح والمخالفات[1]، أو عند ارتكابه جرائم معينة كالجرائم الماسّة بأمن الدولة وجرائم التجسّس وحالة الجرم المشهود[2].

أما الطريقة الثانية التي اتبعتها الدول كمعيار لخطورة الجرم، فاعتمد على مدة العقوبة التي ينص عليها القانون المحلي بالنسبة إلى كل جرم بحيث يخضع الموظ القنصلي لاختصاص القضاء الجزائي فقط عند ارتكابه جرم تفوق مدة عقوبته حداً معيّناً[3].

إلا ان معيار خطورة الجرم واجه عند التطبيق العملي صعوبات

---

(1) راجع مثلاً المادة /14/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928.

(2) وقد اعتمدت محكمة التمييز العسكرية في لبنان هذا المعيار لرد الدفع بالحصانة الجزائية الذي أدلى به قنصل بلجيكا العام في دمشق، عام 1958، عندما ألقيَّ القبض عليه أثناء عبوره الحدود اللبنانية لنقل الحقيبة الدبلوماسية من بيروت، بعدما اكتشفت سلطات الجمارك كميات من السلاح والذخيرة في سيارته وتعليمات موجهة إلى أشخاص تبيّن كيفية استعمالها وتبيّن الأمكنة التي يجب تنفيذ عمليات التخريب فيها. واعتبرت المحكمة أن الجرم المنسوب إلى المتهم هو من جرائم الإخلال بأمن الدولة، ولا يقبل بالتالي ادعاء المتهم بالحصانة الدبلوماسية. ولعله كان من الأفضل للمحكمة الاكتفاء بالقول أن نقل السلاح والذخيرة لارتكاب أعمال تخريبية يخرج عن نطاق الأعمال الوظيفية القنصلية ويخضع فاعله بالتالي لاختصاص القضاء الجزائي. وعلى أثر صدور قرار محكمة التمييز قامت المحكمة العسكرية بمحاكمة المتهم، وأصدرت حكمها عليه بالسجن. ولكن رئيس الجمهورية كميل شمعون أصدر مرسوماً بالعفو عنه في 1958/9/6، فأطلق سراحه. وكان القضاء الأميركي قد اعتبر في 1917/1/10 أن تآمر قنصل ألمانيا العام في سان فرنسيسكو مع أشخاص لتدمير مستودع للذخيرة يشكل جريمة خطيرة تخضعه لاختصاص القضاء الجزائي الأميركي. الوظيف القنصلية، مرجع سابق، ص 589 وما يليها.

(3) فالفقرة الأولى من المادة /2/ من المعاهدة القنصلية بين الولايات المتحدة وكوستاريكا لعام 1948، تنص، مثلاً، على إخضاع القناصل للاختصاص الجزائي للدولة المضيفة إذا ارتكبوا جريمة يعاقب عليها بالسجن مدة تزيد على السنة.

عدة نظراً لاختلاف تعريف الجرم وتحديد مدى خطورته باختلاف الزمان والمكان، فما يعتبر جرماً خطيراً في مجتمع ما، لا يعتبر كذلك في مجتمع آخر (كجريمة الإجهاض مثلاً). ولذلك تخلت الدول والمحاكم عن هذا المعيار[1] واقتصر اعتمادها على المعيار الوظيفي لتحديد الجرائم التي قد يرتكبها الموظف القنصلي والتي تدخل ضمن اختصاص القضاء الجنائي المحلي، خاصة أنه يندر ارتكاب الموظف القنصلي جرماً خطيراً يدخل في نطاق وظائفه ويعفيه بالتالي من الخضوع للقضاء الجزائي، باعتبار أن هذه الجرائم غريبة عن مفهوم الوظائف القنصلية وتتنافى مع طبيعتها.

2 - الحصانة الجزائية للأعمال الوظيفية:

نصّت الفقرة الأولى من المادة /43/ من اتفاقية فيينا القنصلية على:«لا يخضع الموظفون والمستخدمون القنصليون لاختصاص السلطات العدلية والإدارية في الدولة المضيفة بالنسبة إلى الأفعال المنجزة في مجرى ممارستهم للوظائف القنصلية»[2].

وتعتبر هذه القاعدة الثابتة في القانون الدولي نتيجة حتمية لقاعدة أخرى تنص على عدم خضوع الأعمال العامة Public acts للدولة لاختصاص سلطات دولة أخرى، وإن تمّت ممارستها في أراضيها. والأعمال القنصلية هي أعمال سلطة عامة يمارسها القناصل نيابة عن دولهم، وتعتبر حصانتهم بشأنها امتداداً لحصانة هذه الدول. ولذلك فإن هذه الحصانة تستمر حتى بعد انتهاء مهمة القنصل في البلد المضيف وفقا للفقرة الرابعة من المادة /53/ من

(1) Lee: «Vienna convention», PP. 120 - 133.

(2) تطبق أحكام هذه الفقرة على القناصل الفخريين، عملاً بالفقرة الثانية من المادة /58/ من الاتفاقية.

اتفاقية ڤيينا القنصلية. وهذا ما استقر عليه الاجتهاد.

والحصانة لا تقتصر فقط على الموظفين القنصليين بل تشمل المستخدمين القنصليين كذلك[1]، باعتبار أن الوظائف القنصلية لا يمارسها الموظفون القنصليون فقط بل يمارسها أيضاً الموظفون الإداريون والفنيون كالسكرتيرين المحليين والمحاسبين العاملين في البعثة. وبما أن الحصانة ترتبط بالوظائف وليس بشخص الموظف القنصلي فلا بد لها بالتالي من أن تشمل هؤلاء المستخدمين.

أما بالنسبة إلى الأعمال التي تخرج عن نطاق ممارسة المهام القنصلية فإنها، عند عدم وجود نص مخالف أو عدم وجود ما يبرر الاستثناء تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل، تخضع لاختصاص الدولة المضيفة الجزائي والمدني والإداري مع مراعاة حرمة الموظف القنصلي inviolability[2].

---

(1) باستثناء من كان منهم من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فوق أراضيها، فهؤلاء لا يتمتعون إلا بما توافق الدولة المضيفة عليه من حصانات وامتيازات، عملاً بالفقرة الثانية من المادة /71/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية.

(2) والأمثلة هنا كثيرة. ففي عام 1815 أوقف قنصل روسيا العام في فيلادلفيا بتهمة اغتصاب فتاة، عمرها 12 سنة، كانت تعمل في خدمته. وبقي موقوفاً مدة 24 ساعة ثم أطلق سراحه بكفالة. والمهم في الحادثة هو تأكيد الحكومة الروسية على أن الجرم الذي ارتكبه قنصلها العام يجرده من كل حماية يقرها قانون الأمم Moore: «Digest», vol. 5, P. 67. وفي عام 1933 حكم على قنصل يوغوسلافيا في إيطاليا بالحبس والغرامة لاتهامه بالانتحار الاختياري، فطالب بنقض الحكم متذرعاً بحصانته الشخصية، ولكن محكمة التمييز الإيطالية ردّت طلبه لعدم تمتع القناصل بالحصانة الجزائية راجع محمد الغنيمي: مرجع سابق، ص 791. وفي عام 1935، أكدت محكمة الاستئناف المصرية على أن قواعد القانون الدولي تمنح القناصل حصانة قضائية بالنسبة إلى أعمالهم الرسمية فقط وإن عمل القنصل الإيراني في القاهرة الذي تم بصفته الشخصية باعتباره وصياً على ولده يخضع للاختصاص القضائي للمحاكم المصرية - Annual Digest, 1935 1937, case 189. وفي عام 1949 قرَّرت محكمة الاستئناف في الجزائر=

إلا أن المسألة الدقيقة التي تواجه المحاكم هي تحديد طبيعة الفعل موضوع النزاع. فما هو المعيار الذي يجب اعتماده للتفريق بين الأعمال الوظيفية والأعمال الشخصية؟وقبل البحث في هذا المعيار نوضح أمرين:

1 - على عكس الموظفين الدبلوماسيين الذين يتمتعون بحصانة قضائية كاملة بالنسبة إلى جميع أعمالهم الوظيفية والشخصية ويستثنون بالتالي من تطبيق قوانين الإجراءات المتعلقة مثلاً، بالتبليغ وحضور الجلسات الخ...، فإن الموظفين القنصليين الذين لا يتمتعون إلا بحصانة قضائية محصورة بأعمالهم الوظيفية، يخضعون لهذه القوانين، وعليهم تبلغ المذكرات القضائية وحضور الجلسات شخصياً أو بواسطة المحامين تمكيناً للمحكمة من دراسة موضوع الشكوى لتقرير ما إذا كان الفعل موضوع الادعاء وظيفياً فتعلن عدم اختصاصها أو شخصياً فتواصل السير بالدعوى[1].

2 - للدولة المضيفة ومحاكمها الحق في تحديد طبيعة

= وجوب خضوع القناصل للاختصاص القضائي المحلي في كل عمل يقومون به بصفتهم الشخصية. وحوكم الموظفون القنصليون في بعض الدول بجرائم مختلفة تخرج عن نطاق أعمالهم الوظيفية، كجرائم الاختلاس والتزوير، والخيانة والتآمر.

(1) راجع مذكرة وزارة الخارجية الأميركية إلى السفارة الكندية بتاريخ 1964/4/10، رداً على مذكرتها بتاريخ 1964/4/3، التي طلبت فيها من الوزارة التدخل لدى محكمة المنطقة الشرقية في ولاية لويزيانا لصرف النظر عن استدعاء القنصل الكندي العام في ولاية New Orleans للمثول أمامها في إحدى القضايا لكون الفعل موضوع الدعوى عملاً رسمياً من الأعمال القنصلية. وأكدت الوزارة في مذكرتها الجوابية ضرورة تسلم القنصل للتبليغ والمثول أمام المحكمة التي لها وحدها حق تقرير صفة الفعل. راجع:
Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 782.

الأعمال المشكو منها ومدى تعلقها بالمهام الرسمية للقنصل. ويجوز للمحاكم أن تطلب من القنصل إثبات الصفة العامة للفعل، وأن تستعين برأي السلطة التنفيذية - وزارة خارجية الدولة المضيفة - التي يمكنها الاستنارة برأي الدولة الموفدة بالطرق الدبلوماسية. ومع أن رأي السلطة التنفيذية استشاري فإن السلطة القضائية تأخذ به في أغلب الأحيان. وللمحكمة وحدها يعود القرار النهائي بتحديد صفة الفعل[1].

وتبرز عند تحديد الصفة الوظيفية لعمل أتاه القنصل، مسألة تحديد ما إذا كان هذا العمل يشكل بحد ذاته فعلاً رسمياً يدخل في صلب وظائفه القنصلية أو تتطلبه ممارسة هذه الوظائف، أم أنه عمل شخصي قام به القنصل أثناء ممارسته لوظائفه القنصلية دون أن يشكّل عملاً رسمياً يدخل في صلب هذه الوظائف أو تتطلبه ممارستها. وقد أشارت لجنة القانون الدولي إلى هذه الناحية[2] ورأت أنه من الصعب جداً وضع خط فاصل بين الأعمال الشخصية والأعمال الرسمية، وقررت بالتالي عدم تضمين المادة المقترحة أي نص على هذا التفريق تحاشياً لإساءة استعماله. ولكن اللجنة عادت في المادة /69/ من مشروعها لتنص على الحصانة القضائية للموظفين القنصليين من رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين بشكل

(1) في برقية وجهتها وزارة الخارجية الأميركية إلى سفارتها في باناما في 1962/12/19 قررت أن للسلطة التنفيذية تحديد ما إذا كان للموظف صفة قنصلية، وما هي حدود منطقته القنصلية، ولكن ليس لها أن تقرر ما إذا كان العمل الذي قام به القنصل وظيفياً أم لا، لأن هذا الحق يعود فقط إلى المحكمة الناظرة في الدعوى.

A. J. I. L. , vol. 57, 1963, P. 41.

(2) راجع الفقرة الثالثة من تعليق اللجنة على المادة /43/ من مشروعها القنصلي في:

U. N. Consular Conference, Vol. 2, P. 29.

دائم فوق أراضيها بالنسبة إلى أعمالهم الرسمية[1]، وكأن اللجنة كانت تقصد أن تكون حصانتهم أضيق من حصانة زملائهم الذين لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة فوق أراضيها. وتنبه زوريك في تقريره الثالث لعام 1961 إلى هذا التمييز واقترح توحيد المعيارين في نص المادتين بحيث تحصر الحصانة بالأعمال التي تدخل في صلب المهام القنصلية[2].

من هنا يمكن القول أن هذه الاتفاقية تركت المجال مفتوحاً أمام الدولة المضيفة ومحاكمها لتحديد مفهوم الأعمال الوظيفية التي يقوم بها القنصل والتي لا تدخل في اختصاصها، وبالتالي فإن ما قد تعتبره محاكم دولة ما عملاً وظيفياً تشمله الحصانة قد تعتبره محاكم دولة أخرى عملاً شخصياً يخضع لاختصاصها[3].

---

(1) وقد أقر هذا النص كما هو بالمادة /71/ من الاتفاقية القنصلية.

(2) لكن لجنة القانون الدولي أبقت على هذا التمييز في مشروعها ما دفع الوفد البرازيلي في المؤتمر القنصلي إلى تقديم اقتراح باعتماد الأعمال الرسمية كمعيار موحد، ولم يؤخذ بالاقتراح. وهذا لا يعني أن الأعمال الدبلوماسية التي تمارسها البعثات القنصلية أحياناً ليست مشمولة بالحصانة، فهذه الأعمال تؤلف جزءاً من وظائف البعثة التي لم يرد تعدادها حصراً في المادة الخامسة من اتفاقية فيينا، وهي تمثل أعمال سيادة لا تخضع للاختصاص المحلي للدولة المضيفة وفقاً لمبادئ القانون الدولي العام.

(3) الأمثلة على ذلك كثيرة، فقد اعتبرت إحدى المحاكم الكندية أن توزيع القنصل الألماني رسائل تضمنت قدحاً وذماً بأحد الأشخاص عملاً يدخل في إطار الممارسة القنصلية المتعلقة بحماية المواطنين ولا يخضع لاختصاصها لشموله بالحصانة، في حين أن محكمة استئناف باريس اعتبرت، في عام 1928 أن عمل القنصل الأميركي في منح تأشيرة قنصلية هو عمل رسمي يخرج عن اختصاصها، ولكن التصريحات التي أدلى بها القنصل للصحافة وأوضح فيها سبب رفضه منح التأشيرة لإحدى الأميرات تشكل تشهيراً بها وتخرج عن مفهوم الأعمال الرسمية للقنصل ولا تشملها الحصانة القضائية. وفي قضية أخرى قرَّرت محكمة استئناف نيويورك أن قيام قنصل فنزويلا العام بنشر بيانات حول المواقف الاجتماعية والسياسية والأخلاقية والمهنية لأحد الفارين السياسيين من فنزويلا، المقيم في الولايات المتحدة، تخرج عن نطاق الأعمال الوظيفية وتخضع لاختصاصها، =

ومن الأفضل للمحكمة عند بحثها في طبيعة الفعل أن تعود إلى الظروف والطريقة التي حدث فيها والغاية التي تمَّ من أجلها، فالوظائف القنصلية عديدة، وقد يسيء القنصل استعمالها ويسخرها لأغراض شخصية فيلحق ضرراً بالأفراد. ومفهوم العمل الوظيفي الذي يمنح الحصانة القضائية يجب أن يقتصر على الأعمال التي تدخل في صلب الوظائف القنصلية[1].

3 - الحصانة الجزائية المطلقة:

ظهر مؤخرا إتجاه لمنح القناصل حصانة جزائية مطلقة مماثلة للحصانة التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون بحيث يستثنون من الخضوع للقضاء المحلي الجزائي بالنسبة إلى جميع أعمالهم الوظيفية والشخصية ويتمتعون تبعاً لذلك بالحرمة الشخصية الكاملة. وهذا الاتجاه ينسجم مع الاتجاه الحديث الداعي إلى الحد من الفوارق بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي ويساعد على

= على الرغم من تأكيد السفير الفنزويلي في واشنطن أن القنصل كان يعمل بتوجيه من حكومته International Law Reports, 1956, PP. 436 - 445. بينما أكدت محكمة استئناف في الولايات المتحدة، في عام 1962، أن قنصل اليونان العام في شيكاغو كان يتصرف في إطار وظائفه القنصلية عندما وجه رسالة إلى محكمة في شيكاغو تتضمن معلومات عن مكان ولادة أحد اليونانيين ومكان دراسته ودرجته العسكرية، وأن عمله هذا مشمول بالحصانة القضائية، واستندت المحكمة إلى رأي وزارة الخارجية الأميركية في الموضوع. International Law Reports, vol. 33, 1967, PP. 373 - 374.

(1) فحادث السير الذي يقع أثناء توجه القنصل لتنظيم محضر بنقل جثمان، مثلاً، لا يعتبر عملاً وظيفياً على الرغم من وقوعه بمناسبة أداء الوظيفة. وثمة أعمال لا يمكن اعتبارها بأي شكل أعمالاً رسمية قنصلية كأعمال التجسّس والجرائم الخطيرة وحوادث السيارات والجرائم المتعلقة بالأعمال التجارية التي يمارسها القناصل الفخريون، وقد أخذت المعاهدات القنصلية الحديثة بهذا الرأي، كالمعاهدة الصينية السوفيتية لعام 1959. والمعاهدة القنصلية الأميركية البريطانية لعام 1951 واتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928. راجع الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص ص 597 – 598.

التخلص من الصعوبات التي تواجهها المحاكم في تحديد مفهوم العمل الوظيفي والجريمة الخطيرة ويسهم في إزالة التوتر الذي تشهده العلاقات الدولية بين حين وآخر نتيجة محاكمة القناصل أمام القضاء الجزائي المحلي، خصوصاً عند اختلاف وجهات النظر بين الدولتين المضيفة والموفدة في تفسير العمل موضوع الملاحقة. ومع امتناع الدول عادة، لأسباب سياسية، عن ملاحقة الموظفين القنصليين ومحاكمتهم إلاّ إذا بلغ الجرم حداً لا يمكن التغاضي عنه، فإن تكريس هذا الإعفاء، القائم على أساس المجاملة، بنص قانوني ملزم للدول هو أمر جديد في حقل العلاقات القنصلية يعيد للقناصل حصانة فقدوها منذ زمن بعيد بفقدهم صفة الوزراء العامين.

ثانياً: الحرمة الشخصية للموظف القنصلي

Personal Inviolability of consular officers

ثمة شبه إجماع، على إخضاع أعمال الموظفين القنصليين التي لا تدخل في صلب ممارسة الوظائف الرسمية للقضاء الجزائي للدولة المضيفة. وهناك في المقابل شبه إجماع آخر على الإقرار لهم بالحرمة الشخصية ولو في نطاق أضيق من نطاق الحرمة الكاملة التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون، ذلك تسهيلاً للأعمال القنصلية التي تستدعي العجلة في الغالب، كمنح التأشيرات وتجديد الجوازات والمصادقة على الفواتير وشهادات المنشأ.

وقد اختلفت الدول والمحاكم والفقهاء في تفسير عبارة الحرمة الشخصية التي وردت في غالبية المعاهدات القنصلية منذ

أواخر القرن الثامن عشر[1]، فرأى فيها بعضهم، في البداية، إعفاء للقناصل من الخضوع للاختصاص القضائي، الجزائي والمدني للدولة المضيفة باستثناء حالة ارتكابهم جناية خطيرة. أما الآخرون فرأوا فيها إعفاء للقناصل من القبض عليهم أو إيقافهم بانتظار محاكمتهم عند ارتكابهم جرائم بسيطة، أو إعفاء لهم من الحبس تحصيلاً لدين مدني مستحق عليهم[2].

واستقرّت الاتجاهات الحديثة على الرأي الثاني واعتبرت أن مفهوم الحرمة الشخصية لا يعني أبداً منح الموظفين القنصليين حصانة قضائية تعفيهم من الخضوع للاختصاص القضائي، الجزائي والمدني للدولة المضيفة وإنما يعني منحهم حصانة شخصية تحول دون تقييد حريتهم بشكل اعتباطي، مفسحة في المجال فقط للقبض عليهم أو إيقافهم إحتياطياً عند ارتكابهم جرائم خطيرة لا يمكن التغاضي عنها، وبناء على قرار من السلطة القضائية، أو عند صدور حكم قطعي بحقهم عن القضاء المختص[3].

---

(1) ظهرت العبارة للمرة الأولى في معاهدة Pardo بين فرنسا وإسبانيا الموقعة في 1769/3/13.

(2) راجع الفقرة الثالثة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /41/ من مشروعها القنصلي:

U. N. Consular Conference, Vol. 2, P. 27.

(3) ففي عام 1912، وفي قضية تتعلق بقنصل الولايات المتحدة في فرنسا، نقضت محكمة التمييز الفرنسية الحكم الاستئنافي الذي فسَّر الحرمة الشخصية بأنها تعني الحصانة القضائية الجزائية التي تعفي المدعى عليه من الخضوع للاختصاص الجزائي، وبيّنت أن هذه الحرمة تعني فقط إعفاءه من القبض والتوقيف الاحتياطي بانتظار محاكمته. واستندت في قرارها إلى مذكرة تلقتها من وزارة الخارجية الفرنسية. وفي عام 1926 أكدت المحكمة نفسها الرأي عينه. وأخذت محكمة الاستئناف الايطالية في عام 1930 بهذا التفسير لمفهوم الحرمة الشخصية عندما نظرت في قضية صدم قنصل يوغوسلافيا العام شخصاً بدراجته أدى إلى مقتله. وتبنّت التفسير المحاكم الأميركية والأرجنتينية كذلك.

1 - قواعد الحرمة الشخصية في اتفاقية ڤيينا:

تنص المادة /41/ من الاتفاقية على:

1 - لا يمكن إخضاع الموظفين القنصليين للاعتقال أو الاحتجاز الاحتياطي بانتظار المحاكمة إلاّ في حالة الجرم الخطير وعلى أثر قرار من السلطة القضائية المختصة[1].

2 - باستثناء الحالة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة فإن الموظفين القنصليين لا يمكن سجنهم ولا إخضاعهم لأي شكل آخر من القيد على حريتهم الشخصية إلاّ تنفيذاً لقرار قضائي نهائي.

3 - إن الموظف القنصلي ملزم، لدى قيام إجراءات جزائية ضده، بالمثول أمام السلطات المختصة. ومع ذلك، فإن الإجراءات يجب أن تسير بالاحترام الذي يليق به، نظراً لمركزه الرسمي، وبطريقة تتفادى بقدر الإمكان، باستثناء الحالة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة، عرقلة ممارسة الوظائف القنصلية. وعندما يصبح ضرورياً، في الظروف المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة، وضع موظف قنصلي في الاحتجاز الاحتياطي، فإن المحاكمة الموجهة ضده يجب أن تبدأ في أقصر مهلة».

تقر هذه المادة التي تقتصر أحكامها على الموظفين القنصليين المسلكيين بمبدأ إخضاعهم للقضاء الجزائي المحلي من جهة، وللقواعد

---

(1) تنص المادة /29/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية على أن «حرمة المبعوث الدبلوماسي مصونة. ولا يجوز إخضاعه لأي شكل من أشكال الاعتقال أو الاحتجاز».

التي يجب إتباعها عند ملاحقتهم مراعاة لحرمتهم من جهة أخرى. كما تقرّر وجوب مثولهم أمام السلطات الجزائية المختصة، عند القيام بملاحقات ضدهم وبعد تبلغهم المذكرات القضائية. ولا يجوز للسلطات المختصة إتخاذ إجراءات قسرية ضدهم إلاّ إذا كان الجرم خطيراً. ويمكنها إذا أجازت ذلك قوانينها الداخلية، استجواب القنصل شفهياً في منزله أو مكتبه، أو خطياً بواسطة كتاب رسمي يوقّعه، وذلك احتراماً لمركزه. كما تفرض المادة المذكورة على السلطات المختصة عند محاكمة الموظف القنصلي أو ملاحقته جزائياً، وجوب معاملته باحترام، ومنع القبض عليه أو إيقافه إحتياطياً بانتظار محاكمته إلاّ في حالة ارتكابه جرماً خطيراً. وحتى في هذه الحالة لا يجوز حجز حريته إلا بعد إدانته بقرار نهائي من السلطة القضائية المختصة. وعلى هذه السلطة المباشرة بمحاكمته دون تأخير عندما يصبح من الضروري إحتجازه[1].

كما يستفيد القناصل المسلكيون من الأحكام المتعلقة بالحرمة الشخصية من تاريخ دخولهم أراضي الدولة المضيفة لتسلم أعمالهم. أما إذا كانوا موجودين فيها عند تعيينهم فاستفادتهم من هذه الأحكام تبدأ من تاريخ تسلمهم لمهامهم القنصلية، عملاً بالفقرة الأولى من المادة /53/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية. ويستفيدون منها كذلك أثناء مرورهم في أراضي دولة ثالثة وهم في طريقهم إلى مركز عملهم وأثناء عودتهم منه إلى الدولة الموفدة، عملاً بالفقرة الأولى من نفس المادة.

---

(1) ولكن سلطات الدولة المضيفة قد تؤخر إحالة الموقوف على المحاكمة كي تتمكن من دراسة انعكاسات الأمر على علاقاتها مع الدولة الموفدة، وكي تسعى إلى حل ما مع هذه الدولة بالطرق الدبلوماسية بغية تلافي الحملات الإعلامية التي قد تسيء إلى العلاقات الودية بين الدولتين. راجع في هذا المجال:

Lee: Vienna Convention, P. 133.

وتختلف قواعد الحرمة بالنسبة إلى الموظفين القنصليين الفخريين باعتبارهم يمارسون أعمالاً تجارية إلى جانب الأعمال القنصلية. ولذلك لا يتمتع القنصل الفخري بحرمة شخصية تحول دون القبض عليه أو حجزه احتياطياً مهما يكن الجرم بسيطاً إذا كانت قوانين الدولة المضيفة تجيز ذلك. غير أن هذا لا يعفي السلطات الجزائية من أخذ صفته القنصلية بعين الاعتبار ومعاملته بالاحترام الذي يليق بمركزه. والمادة /63/ من الاتفاقية القنصلية تكرر حرفياً بهذا الصدد، ما جاء في الفقرة الثالثة من المادة /41/.

وعملاً بأحكام المادة /71/ من الاتفاقية فإن الموظفين القنصليين الفخريين الذين يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة فيها لا يستفيدون من أية معاملة مميزة. ولكن على السلطات الجزائية المختصة عند ملاحقتهم أن تتحاشى، باستثناء حالة القبض عليهم أو إيقافهم إحتياطياً، عرقلة أعمالهم إلى أقصى حد ممكن.

كما أن حَمَلة الحقيبة القنصلية يتمتعون بنفس الحصانة الجزائية الكاملة ونفس الحرمة الشخصية المطلقة إذا كانوا مزوَّدين بوثيقة رسمية تبيّن صفتهم، علماً بأنه لا يجوز أن يكون الساعي القنصلي من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين الدائمين في أراضيها، باستثناء رعايا الدولة الموفدة، إلاّ إذا وافقت الدولة المضيفة على ذلك، عملاً بالفقرة الخامسة من المادة /35/ من الاتفاقية. ويحتفظ السعاة بحصانتهم وحرمتهم أثناء مرورهم في أراضي الدول الثالثة، عملاً بالفقرة الثالثة من المادة /54/ من الاتفاقية.

كما تطبق أحكام الحرمة الشخصية التي نصّت عليها المادة /41/ على الموظفين القنصليين فقط ولا تشمل مطلقاً المستخدمين القنصليين وبقية أفراد البعثة. وعلى الرغم من تمتع المستخدمين

القنصليين بالحصانة القضائية بالنسبة إلى الأعمال المتعلقة بالوظائف القنصلية، عملاً بالفقرة الأولى من المادة /43/ من الاتفاقية، فإنهم لا يتمتعون بأية حرمة شخصية خاصة تميّزهم عن المواطنين العاديين عند ملاحقتهم جزائياً لارتكابهم أفعالاً لا علاقة لها بالوظائف القنصلية.

وحفاظاً على استمرار البعثة القنصلية في أداء مهامها، وصيانة لحقوق العاملين فيها، أوجبت المادة /42/ من الاتفاقية على الدولة المضيفة إعلام رئيس البعثة القنصلية بإلقاء القبض على أي فرد من أفرادها، سواءً أكان موظفاً قنصلياً أم مستخدماً أم خادماً، أو حجزه احتياطياً بانتظار محاكمته، أو حتى مباشرة الملاحقات الجزائية ضده. وهذا الإعلام ضروري لتمكين رئيس البعثة من اتخاذ الإجراءات اللازمة للدفاع عن الشخص الملاحق وتأمين من يحل محله، والسعي إلى إنهاء القضية وإيقاف الملاحقات بالتعهد بملاحقة الموظف جزائياً أمام القضاء المختص في الدولة الموفدة. أما عند مباشرة الملاحقات الجزائية بحق الرئيس نفسه أو في حال القبض عليه أو احتجازه احتياطياً، فعلى الدولة المضيفة إبلاغ ذلك للدولة الموفدة بالطرق الدبلوماسية. وهذا التبليغ تمليه الأسباب عينها التي تملي تبليغ رئيس البعثة عند ملاحقة أحد العاملين فيها أو القبض عليه أو احتجازه. وتشمل المادة /42/ بأحكامها الموظفين القنصليين الفخريين دون المستخدمين في البعثات القنصلية الفخرية لأنهم في الغالب موظفون في الشركة الخاصة التي يديرها القنصل الفخري، أو من عمال مكتبه الخاص أو محله التجاري[1].

(1) تنص المادة /42/ على: «إن الدولة المضيفة ملزمة، في حال اعتقال أحد مأموري البعثة القنصلية، أو في حال احتجازه احتياطياً بانتظار محاكمته، أو في حال قيام ملاحقات جزائية ضده، بتبليغ رئيس البعثة بذلك في أسرع وقت. وإذا تعرّض هذا الأخير نفسه لأحد هذه التدابير، فعلى الدولة المضيفة إبلاغ ذلك إلى الدولة الموفدة بالطريق الدبلوماسي».

2 - مفهوم «الجرم الخطير» و «السلطة القضائية المختصة»:

ربطت الفقرة الأولى من المادة /41/ بين توقيف الموظف القنصلي أو احتجازه وبين ارتكابه جرماً خطيراً وصدور قرار بالتوقيف أو الاحتجاز عن السلطة القضائية المختصة. فما هو الجرم الخطير؟ وما هي السلطة العدلية التي يحق لها إصدار القرار بالتوقيف أو الاحتجاز؟

يصعب تحديد مفهوم «خطورة الجرم» الذي يؤدي إلى تجريد القنصل من حرمته الشخصية واعتقاله أو توقيفه، بسبب اختلاف النظرة إلى الجرائم في مختلف الدول. فما يعتبر جرماً خطيراً في دولة ما قد يعتبر مجرد مخالفة أو جنحة بسيطة في دولة أخرى. وقد يشكّل الفعل الواحد جريمة في ولاية دون الولايات الأخرى في الدولة الفدرالية. لهذا لا بد من الرجوع إلى نصوص المعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية واجتهاد المحاكم لمعرفة القواعد التي اتبعتها في تحديد الجرم.

عمدت بعض المعاهدات إلى تصنيف الجرائم لتقرير الحالات التي يمكن فيها خرق حرمة الموظف القنصلي، فاعتبرت الأفعال الآتية جرائم تتيح للسلطة القضائية القبض على القنصل وإيقافه احتياطياً: الجريمة ذات الطبيعة الشريرة Atrocious character [1] والجنايات Crimes [2]، أي الأفعال التي تشكل جناية وفقاً لقوانين

(1) كما ورد في المادة الثانية من معاهدة باردو لعام 1769.

(2) كما ورد في المادة /16/ من المعاهدة اليونانية - اللبنانية لعام 1948، وفي المادة /14/ من اتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928، وفي المادة /26/ من قانون هايتي تاريخ 1912/7/27.

الدولة المضيفة ولا تعتبر مجرد مخالفة Contravention [1] أو مجرد جنحة Delight وMisdemeanors [2] أو تشكل جرائم بسيطة Minor crimes [3]، وكالاعتداء الخطير Serious offence [4] والجرم المشهود Flagrante delicate عند الاعتداء على حياة شخص ما أو على حريته[5].

إن اعتماد هذا المعيار المتعلق بتصنيف الجرائم ينطوي على محاذير لأن ثمة أنظمة قانونية لا تميّز بين الجناية والجنحة والمخالفة، ولأن الجرم عينه قد يصنف في كل من الدولتين الموفدة والمضيفة جناية أو جنحة. ولهذا عمدت دول إلى اعتماد معيار آخر هو معيار مدة العقوبة، فأجازت القبض على الموظف القنصلي أو توقيفه إحتياطياً إذا بلغت مدة العقوبة المحددة في قوانين الدولة المضيفة فترة لا تقل عن خمس سنوات[6]، أو ثلاث سنوات[7]، أو سنتين[8]، أو سنة[9]، غير أن بعض الدول اعتمدت في معاهداتها

---

(1) كما ورد في المادة /8/ من المعاهدة الإسبانية – الفيليبينية لعام 1948، وفي المادة /5/ من المعاهدة القنصلية المكسيكية – البانامية لعام 1928.

(2) كما ورد في المادة /5/ من المعاهدة القنصلية الألمانية – الكوبية لعام 1926.

(3) كما هو الوضع في سويسرا وفنلندا. (U. N. Legislative Series, Vol. 7, Op. Cit, P. 311 - 114).

(4) كما ورد في المادة /20/ من مشروع فريق هارفارد.

(5) كما ورد في الفقرة الأولى من المادة /7/ من المعاهدة القنصلية الإيطالية – التشيكية لعام 1924.

(6) كما ورد في المادة /11/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – السوفيتية لعام 1966، وفي المادة /13/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960.

(7) كما ورد في الفقرة الثانية من المادة /11/ من المعاهدة الألمانية – التركية لعام 1929.

(8) كما ورد في المادة /18/ من المعاهدة القنصلية الأميركية الفرنسية لعام 1966.

(9) كما ورد في الفقرة الأولى من المادة /12/ من المعاهدة القنصلية البولندية – البلغارية لعام 1934، والفقرة الأولى من المادة /2/ من المعاهدة بين الولايات المتحدة وكوستاريكا لعام 1948.

القنصلية معيارين لمدة العقوبة في صلب المادة الواحدة. فالمادة /14/ من المعاهدة الايطالية - البريطانية لعام 1924 مثلاً اعتبرت الجرم خطيراً إذا كان يعاقب عليه لمدة تزيد على خمس سنوات في بريطانيا وثلاث سنوات في إيطاليا(1).

وأمام هذا الاختلاف في المعيار حاول مقرر لجنة القانون الدولي اعتماد معيارين لتحديد الجرم الخطير: معيار مدة العقوبة التي حددها بسنة ومعيار الجرم المشهود عند الاعتداء على حياة شخص أو حريته(2)، إلاّ أن اللجنة أسقطت بعد مناقشات مستفيضة معيار الجرم المشهود واعتمدت معيارين يعرضان على الدول لاختيار الأفضل منهما: معيار الجرم الذي تتجاوز مدة عقوبته خمس سنوات، ومعيار الجرم الخطير دون تحديد مدة عقوبته. وفضّلت غالبية الدول المعيار الثاني(3). فاعتمدته اللجنة في المادة /41/ من مشروعها وأقره المؤتمر القنصلي مع بعض التعديلات الطفيفة(4).

وفي الواقع أن تعبير الجرم الخطير الوارد في المادة /41/ هو المعيار الأفضل الذي ترضى به الدول ذات الأنظمة القانونية المختلفة، لأنه ينطوي على مرونة تسمح بالتكيّف مع القوانين الداخلية لهذه الدول. وما دام الموظف القنصلي الجزائي الكامل لملاحقة الجرائم التي تقع في أراضيها، فإن لهذه السلطات الحق في تقدير ما إذا

(1) Lee: «Consular law», P. 257.

(2) Zourek: 2nd. Report, I. L. C. Yearbook, 1960, Vol 2, P. 18.

(3) راجع الفقرة 13 من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /41/ من مشروعها القنصلي:

U. N. Consular Conference, Vol. 2, P. 28.

(4) راجع المناقشات المستفيضة للمادة خلال المؤتمر:

U. N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 360 - 372, 51 - 54.

كان الفعل موضوع الإدعاء يشكل جرماً خطيراً أم لا، وفقاً للمقاييس القانونية والأخلاقية والاجتماعية السائدة في دولتها. ولا يجب افتراض تعسف هذه السلطات في وصفها للجرم، بل على العكس يجب افتراض تساهلها بسبب مراعاتها لمركز القنصل ولعلاقاتها الودية بدولته، مع العلم أن ثمة جرائم تجمع الدول على وصفها بالخطيرة كالجرائم السياسية والجرائم الماسّة بأمن الدولة، ومنها جرائم التجسس والجرائم الأخلاقية الفاضحة، وجرائم القتل أو الاعتداء العنيف[1].

أما السلطة القضائية المختصة التي لها حق إصدار القرار بالاعتقال أو الاحتجاز عند ارتكاب الجرم الخطير، فهي النيابة العامة[2] وقضاة التحقيق[3] وما شابه ذلك من سلطات قضائية توليها القوانين الداخلية حق الملاحقة. لهذا لا يمكن للسلطات الإدارية وقوات الشرطة إلقاء القبض على الموظفين القنصليين أو احتجازهم احتياطياً قبل صدور قرار بذلك عن السلطة القضائية[4]. واقترحت

(1) في عام 1834، قبض على قنصل الولايات المتحدة العام في مرسيليا بتهمة ضرب خادمته وكسر ذراعها، فسجن لمدة 13 يوماً بعدها أطلق سراحه وحكم عليه بغرامة. واعتبرت وزارة الخارجية الأميركية أن السلطات الفرنسية تجاوزت الحدود عندما اعتبرت أن الجرم يشكل جنحة خطيرة Enormous Misdemeanour. راجع:

Moore: «Digest», Vol. 5, PP. 68 - 69.

(2) راجع مثلاً الفقرة الرابعة من المادة /13/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية – التشيكية لعام 1969، التي ذكرت «مكتب المدعي العام» كسلطة صالحة لإصدار القرار.

(3) في الاتحاد السوفيتي السابق نصت المادة 11 (د) من قانون 1927/1/14 على أنه لا يمكن إيقاف الموظف القنصلي احتياطياً دون صدور قرار من الهيئة المختصة في قضاء التحقيق. راجع:

U. N. Legislative Series, Vol. 7, Op. Cit. , P. 339.

(4) راجع تقرير رئيس الوفد الأميركي إلى مؤتمر ڤيينا القنصلي الذي رفعه إلى وزير الخارجية الأميركي في 1963/12/10.

Whiteman: «Digest», Vol. 7, 1970, P. 788.

بعض الوفود في مؤتمر فيينا عدم ربط الاعتقال أو الاحتجاز بصدور قرار السلطة القضائية المختصة لأن ثمة حالات عاجلة كحالة الجرم المشهود قد تستدعي إيقافهم من قبل قوات الشرطة أو من قبل أشخاص عاديين ولا تحتمل انتظار صدور قرار قضائي. ولكن هذا الاقتراح سقط عند التصويت عليه بسبب الانتقاص من ضمانات الوظيفة القنصلية وتعرض الموظف القنصلي لإساءة من جانب قوات الشرطة وعرقلة لأعماله.

ولا يمكن تنفيذ الأحكام القضائية التي تقيّد حرية القنصل لارتكابه جرماً بسيطاً إلاّ إذا أصبحت نهائية وقطعية، أي بعد استنفادها جميع طرق المراجعة، فلا يجوز مثلاً تنفيذ حكم بسجن الموظف القنصلي ما دام الحكم قابلاً للاستئناف أو التمييز أو لأي طريق من طرق المراجعة.

ثالثاً: حوادث السيارات ومخالفة أنظمة السير

مع تكاثر عدد موظفي السلكين الدبلوماسي والقنصلي تكاثرت حوادث السيارات التي تحمل لوحات دبلوماسية أو قنصلية، والتي تنجم عنها في أغلب الأحيان أضرار شخصية ومادية. وتكاثرت كذلك المخالفات لأنظمة السير خصوصاً في المدن المزدحمة. فما هي الحلول التي تعتمدها الدول لمواجهة هاتين الحالتين؟

1 - حوادث السيارات التي تلحق أضراراً بالغير:

يتمتع الموظف الدبلوماسي بالحصانة القضائية المطلقة في البلد المضيف. والدولة الموفدة لا توافق غالباً على رفع الحصانة عن موظفها الدبلوماسي (إذ لا حصانة للموظف القنصلي تجاه حوادث السيارات) كي تتيح للمتضرر ملاحقته أمام القضاء المختص في

الدولة المضيفة، وإقامة الدعوى على مسبب الضرر في بلده يصطدم بعقبات كثيرة منها بعد المسافة واختلاف الأنظمة القانونية وإجراءات المحاكمة. ومع أن أخلاقية الدبلوماسي وكرامته وسمعة بلده تدفعه إلى إحقاق الحق والتعويض على المتضرر، فإن هذا الموجب الأخلاقي لا يكفي. ولهذا عمدت غالبية الدول، تغطية للمسؤولية المدنية عن حوادث السيارات، إلى إلزام البعثات الدبلوماسية وموظفيها بتأمين سياراتهم[1].

ويختلف وضع الموظف القنصلي عن وضع الموظف الدبلوماسي، لأنه لا يتمتع كالدبلوماسي بالحصانة الجزائية المطلقة إلاّ بالنسبة إلى الأعمال المتعلقة أداء وظائفه القنصلية. وثمة اتجاه عند غالبية الدول إلى نفي كل ارتباط بين حوادث السير وأداء هذه الوظائف ما يعني إمكان ملاحقته جزائياً عنها باعتبارها خارجة عن مهامه الرسمية[2].

---

(1) ففي السويد مثلاً لا يتم تسجيل أية سيارة أو منحها لوحة دبلوماسية أو قنصلية إلاّ بعد إبراز بوليصة تأمين ضد الأضرار التي قد تلحق بالغير من جراء حوادث السيارات، بحيث تتولى شركة التأمين دفع قيمة التعويض، علماً بأن هذا الحل قد تعترضه أحياناً عقبة قانونية ناجمة عن نص قانوني أو اجتهاد يحول دون ملاحقة شركة التأمين في حال عدم التمكن من ملاحقة المؤمّن. وقد يكون الحل في اعتبار أن الحصانة القضائية لا تلغي المسؤولية، فما دام الدبلوماسي مسؤولاً عن الحادث وتمكن ملاحقته أمام محاكم بلاده، فليس هناك ما يمنع من ملاحقة شركة التامين إذا ما تحققت مسؤولية المؤمن، راجع:
Sen, B: «Handbook», P. 14.

(2) ففي عام 1958 وقع حادث سير في عاصمة الأرجنتين ارتكبه أحد الموظفين القنصليين في السفارة الأميركية. وقررت المحكمة العليا في الأرجنتين الأخذ بمطالعة المدعي العام الذي اعتبر أن حوادث السير تخرج عن نطاق الوظائف الرسمية للقنصل ولا تدخل في اختصاص المحكمة العليا. وثمة أحكام كثيرة تؤكد أن مسؤولية الموظفين القنصليين عن حوادث السيارات تدخل في اختصاص القضاء المحلي، الجزائي والمدني، باعتبارها أعمالاً خارجة عن نطاق الوظائف القنصلية. ومن هنا يمكن ملاحقة الموظفين القنصليين جزائياً عن هذه الحوادث، والقبض عليهم واحتجازهم إذا اعتبر الحادث=

وما يقال عن ملاحقة الموظفين القنصليين جزائياً عن حوادث السيارات يطبق على ملاحقتهم مدنياً عن هذه الحوادث لعدم تعلقها بمهامهم الرسمية. غير أن ثمة عوامل قد تحول دون الملاحقة، جزائياً أو مدنياً، إما لوجود نص في معاهدة يقر لهم بالحصانة القضائية المطلقة، وإما لوجود نص مماثل في قوانين الدولة المضيفة، وإما بسبب تنازع سلبي في الاختصاص بين محاكم الولايات والمحاكم الفدرالية في الدول الفدرالية، وإما لقيام الدولة المضيفة بالمساواة في المعاملة، على سبيل المجاملة أو المعاملة بالمثل، بين الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين. واستدركت اتفاقية ڤيينا القنصلية النقص الذي وقعت فيه اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية فقضت، في المادة 56، بضرورة تقيد الموظفين القنصليين بالقوانين المحلية التي تلزمهم بتأمين سياراتهم. وجاء في هذه المادة أنه: «يجب على موظفي البعثة القنصلية التقيّد بكل الالتزامات التي تفرضها قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها في موضوع التأمين ضد أخطار قد تلحق بشخص ثالث وتنجم عن استعمال أية سيارة أو سفينة أو طائرة»[1].

وتنبهت اتفاقية ڤيينا القنصلية إلى حالة قد تذهب فيها

= جريمة خطيرة، كصدم شخص ما عمداً بقصد إلحاق الضرر به، وبعد صدور قرار بذلك عن السلطة القضائية المختصة. وليس هناك ما يحول دون إخضاع هؤلاء الموظفين للإجراءات التي تتخذها سلطات الدولة المضيفة لدى معالجتها لحوادث السير، كإجراء فحص لدم السائق عند الشك في أن سبب الحادث يعود لسكره. ففي عام 1961 أخضعت الحكومة الألمانية الموظفين القنصليين لفحص الدم للتأكد من عدم سكرهم عند وقوع حادث ينجم عن مخالفة مقصودة لقواعد المرور أو يلحق ضرراً كبيراً بشخص أو مال.

(1) وتضمنت المعاهدات القنصلية نصوصا مُماثلة. راجع مثلاً:الفقرة الخامسة من المادة /11/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951. الفقرة الثالثة من المادة /14/ من المعاهدة القنصلية البريطانية – الفرنسية لعام 1951. المادة /29/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – الفرنسية لعام 1966.

المحاكم تجاوزاً إلى اعتبار أن حادث السير قد وقع خلال ممارسة الموظف القنصلي لوظائفه الرسمية، مما يمنحه حصانة جزائية ومدنية، فاستثنت من الحصانة المدنية في الفقرة الثانية من المادة /43/ «الدعاوى المدنية التي يقيمها فريق ثالث للتعويض عن ضرر ناتج عن حادث وقع في الدولة المضيفة وسببته سيارة أو سفينة أو طائرة».

2 - مخالفة أنظمة السير:

على الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين، احترام القوانين والأنظمة في الدولة المضيفة، وخاصة تلك المتعلقة بأنظمة السير. إلاّ أن اكتظاظ المدن الكبيرة بالسيارات أدى على تزايد مخالفات السيارات الدبلوماسية والقنصلية لأنظمة السير، دون أن تتمكن الدولة المضيفة من ملاحقة الدبلوماسيين لتمتعهم بالحصانة القضائية المطلقة والحرمة الكاملة. أما بالنسبة على مخالفات السيارات القنصلية فليس ثمة من حيث المبدأ ما يحول دون تنظيم محاضر ضبط بحقها وملاحقة أصحابها باعتبارها مخالفات لا علاقة بها بممارسة الوظائف القنصلية، ولكن هناك عوامل أشرنا إليها تحول دون ذلك. فما هي الطرق التي تتبعها الدولة المضيفة لإلزام موظفي السلكين الدبلوماسي والقنصلي بالتقيد بأنظمة السير؟.

ثمة بعض الدول تسمح لشرطة السير فيها، بتنظيم محاضر ضبط بالمخالفات وإحالتها على وزارة الخارجية التي تقوم بحفظها وتنبيه رئيس البعثة المختصة إلى ذلك شفهياً، أو بمذكرة رسمية يمكنها أن ترفق بها محاضر المخالفات على سبيل الإعلام[1]. وتكتفي

(1) راجع سموحي فوق العادة: الدبلوماسية الحديثة، مرجع سابق، 1973. ص 288.

دول أخرى بلصق بطاقة سير تحذيرية على زجاج السيارة المخالفة للفت النظر. وتعتبر الطريقتان بمثابة عقوبة معنوية من شأنها أن تحول دون تكرار المخالفة حرصاً على السمعة والكرامة. وقد تجد الدول المضيفة نفسها أحياناً مضطرة إلى اتخاذ تدابير أكثر فاعلية، كما حدث في واشنطن عام 1964، بعد تكاثر المخالفات للأنظمة المتعلقة بأماكن وقوف السيارات، فقد أصدرت سلطات المدينة مذكرة ألغت بموجبها نظام البطاقات التحذيرية وطلبت من رجال الشرطة تنظيم محاضر ضبط عادية بحق السيارات الدبلوماسية والقنصلية المخالفة، لإلزام المخالف بدفع الغرامة اختيارياً والمثول أمام المحكمة، فإذا تمنع رفع تقرير إلى وزارة الخارجية، لتعذر إصدار مذكرة جلب بحقه. وإذا كان عدد المخالفات كبيراً امتنعت الوزارة عن منح رخص السير لهذه السيارات أو عن تجديدها. وأدى الإجراء إلى الحد من مخالفات السير[1].

---

(1) نستشهد بمقطع من الحكم الصادر في 1958/12/11 عن المحكمة البلدية للمخالفات في الأرجنتين حول هذه المخالفات: «تفهم المحكمة أن هؤلاء الموظفين (الدبلوماسيين والقنصليين) غير مستثنين من الالتزام بأحكام القوانين البلدية في بونس أيرس، خصوصاً أنظمة السير، لأن أي استنتاج آخر يؤدي إلى عدم إحقاق العدالة والإخلال بمبدأ المساواة أمام القانون الذي يكفله الدستور... لقد قامت السلطات المحلية، مراعاة لقواعد المجاملة الدولية، بتخصيص أماكن لوقوف سيارات هؤلاء الموظفين أمام دور بعثاتهم. إلاّ أن هذا لا يعني أن قواعد المجاملة الدولية تتيح لهم إيقاف سياراتهم في أي مكان يريدون، أو قيادتها بسرعة فائقة، أو خرقهم لقواعد المرور أو عرقلة السير أو تجاهل الإشارات الضوئية إلخ... فوضع ممثلي الدول الأجنبية لا يبوئهم مركزاً مميزاً يخولهم خرق القوانين بحرية».

الفصل الثالث

الحصانة المدنية والإدارية

للموظفين القنصليون

من حيث المبدأ، لا يتمتع الموظفون القنصليون بالحصانة القضائية المدنية والإدارية في الدولة المضيفة إلاّ بالنسبة إلى الأعمال التي تتعلق بممارسة الوظائف القنصلية، في حين أن الموظفين الدبلوماسيين يتمتعون بحصانة مدنية وإدارية كاملة – باستثناء حالات خاصة نصّت عليها المادة /31/ من اتفاقية فيينا الدبلوماسية – سواءً تعلق الأمر بممارسة الوظائف الرسمية أم بالنشاطات الخاصة. وبرزت اتجاهات للحد من حصانتهم المدنية وحصرها بأعمالهم الوظيفية[1].

(1) ظهر مؤخراً في أحكام بعض المحاكم اتجاه حديث يفرّق بين البعثات كهيئات معنوية وبين موظفيها، ويعتبر أن أحكام اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية تقتصر على تقرير الحصانة القضائية للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين وليس لبعثاتهم التي تخضع حصاناتها لقواعد القانون الدولي العام المتعلقة بحصانات الدول الأجنبية، ويفرّق بين أعمال السلطة Public acts التي تتمتع بالحصانة القضائية، والأعمال الخاصة أو التجارية للدولة التي تخضع لاختصاص القضاء الأجنبي المحلي. راجع الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 614 وما يليها.

أولاً: قواعد الحصانة المدنية والإدارية للموظفين القنصليين والدبلوماسيين

1 - قواعد الحصانة المدنية والإدارية للموظفين القنصليين:

لم يرد في اتفاقية ڤيينا القنصلية نص خاص بالحصانة المدنية، لكن النص عليها ورد في إطار الحديث عن الحصانة القضائية في الفقرة الأولى من المادة /43/ التي وضعت معياراً عاماً لتلك الحصانة بمختلف أوجهها الجزائية والمدنية والإدارية، وهو معيار الأعمال الوظيفية[1]، بحيث تستثنى أعمال الموظفين والمستخدمين القنصليين التي يقومون بها وخلال ممارستهم للأعمال القنصلية من الخضوع لاختصاص محاكم الدولة المضيفة، بينما تبقى أعمالهم الشخصية خاضعة لهذا الاختصاص. إلاّ أن الفقرة الثانية من المادة /43/ نصّت على أحكام خاصة تتعلق بالمسؤولية المدنية للموظفين القنصليين فقط. وفيما يلي نص المادة /43/[2]:

1 - لا يخضع الموظفون والمستخدمون القنصليون لاختصاص السلطات العدلية والإدارية في الدولة المضيفة بالنسبة إلى الأفعال المنجزة في مجرى ممارستهم للوظائف القنصلية.

2 - إن أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة لا تسري، مع ذلك،

---

(1) وهو المعيار عينه الذي اعتمدته المعاهدات القنصلية الثنائية، راجع مثلاً:المادة /19/ من المعاهدة القنصلية الفرنسية - الأميركية لعام 1966. الفقرة الثانية من المادة /11/ من المعاهدة القنصلية الأميركية - البريطانية لعام 1951. المرجع السابق.

(2) تطبق أحكام هذه المادة على الموظفين القنصليين الفخريين أيضاً عملاً بالمادة /58/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية.

على الدعاوى المدنية:

أ - الناتجة عن عقد ارتبط به موظف أو مستخدم قنصلي دون أن يبرمه صراحة أو ضمناً بصفته منتدباً عن الدولة الموفدة.

ب - أو التي يقيمها فريق ثالث للتعويض عن ضرر ناتج عن حادث وقع في أراضي الدولة المضيفة وسبَّبته سيارة أو سفينة أو طائرة»[1].

يتبيّن من المادة /43/ أن الموظفين القنصليين لا يتمتعون بأية حصانة مدنية أو إدارية بالنسبة إلى ما يقومون به بصفتهم الشخصية، وإن وضعهم في هذه الحالة لا يختلف عن وضع بقية الأشخاص العاديين المقيمين في أراضي الدولة المضيفة مع مراعاة مبادئ الاحترام في معاملتهم، وإن مقاضاتهم ممكنة من أجل الالتزامات الخاصة التي يرتبطون بها كعقود الإيجارات وإصلاح المباني وشراء العقارات[2] والديون الشخصية[3] والأعمال التجارية.

---

(1) شرط أن تكون هذه السيارة أو السفينة أو الطائرة مسجلة باسم الموظف القنصلي أو البعثة القنصلية. يذكر أن الفقرة الثانية من المادة /43/ قد أضيفت إلى النص الأساسي الذي ورد في مشروع لجنة القانون الدولي بناء على اقتراح من المملكة المتحدة. وقد تضمن هذا الاقتراح كذلك فقرة إضافية عن التامين ضد حوادث السيارات. وأقرَّ المؤتمر الاقتراح وخصص للتأمين مادة مستقلة هي المادة /56/ المشار اليها. راجع:
U. N. Consular Conference, Vol. 1, PP. 374, 160.

(2) راجع علي صادق أبو هيف القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 354.

(3) في نيسان/ابريل 1909 طلب إلى وزارة الخارجية الأميركية التوسّط لتحصيل ديون مستحقة على موظف قنصلي سويدي يعمل في الولايات المتحدة، فكان ردها أن القناصل يخضعون لاختصاص القضاء المحلي بالنسبة إلى ديونهم الشخصية، وأنه يحق للدائن ملاحقتهم وأنه لا يمكن اللجوء إلى الطرق الدبلوماسية لحل نزاع يمكن للسلطة القضائية النظر فيه راجع: Hackworth: «Digest», Vol. 4, P. 726.

وينتج عن خضوعهم لاختصاص القضاء المحلي الإقرار بإمكان تبليغهم محاضر الدعاوى والمذكرات القضائية والمثول أمام القضاء الذي يعود له وحده البت بطبيعة العمل موضوع الشكوى (عمل شخصي أو وظيفي). وينبغي عند إجراء معاملات التبليغ مراعاة حرمة الدور القنصلية وإتمام التبليغ خارج الدور بواسطة المباشرين القضائيين أو بواسطة وزارة الخارجية أو الهيئة التي تمثلها في الأقاليم، وهي الطريقة الأفضل.

كما يخضع الموظفون القنصليون لجميع إجـراءات التنفيذ بالنسبة إلى أعمالهم الخاصة، فيمكن بالتالي إجراء الحجز على أموالهم الخاصة وتنفيذ سندات الدين الخاصة بحقهم في دوائر الإجراء مباشرة إذا أجازت ذلك قوانين الدولة المضيفة. ويشترط دائماً عند اتخاذ الإجراءات التنفيذية عدم المسّ بالأملاك الرسمية وعدم خرق حرمة الدور القنصلية أو الأرشيف. ولا يمكن حجز أموال البعثة مثلاً ومنها الرواتب التي تدفعها لموظفيها قبل أن يتم دفعها لهم لأنها تعتبر قبل دفعها ملكاً للدولة الموفدة[1].

أما بالنسبة إلى الأعمال التي تتم خلال ممارسة الموظف أو المستخدم القنصلي أعماله القنصلية فإنها تتمتع بالحصانة تجاه القضاء المدني والإداري والجزائي. وتتمتع جميع العقود التي يجريها الموظف القنصلي نيابة عن دولته بهذه الحصانة، سواءً نصّ صراحة

---

(1) في عام 1932 صدر أمر تنفيذي إلى قنصل الولايات المتحدة في بولندا لحجز مرتّب مستخدم قنصلي تسديداً لدين شخصي عليه. ولدى استشارة وزارة الخارجية الأميركية أفادت أن المستخدم القنصلي ليس موظفاً شخصياً عند القنصل العام وإنما هو موظف في القنصلية وأن مرتباته تشكل قبل دفعها له جزءاً من أموال الولايات المتحدة التي لا يمكن إخضاعها لاختصاص القضاء البولندي. راجع:

Hackworth: «Digest», vol, 4, P. 73.

في العقد على أن الموظف قد تعاقد بوصفه ممثلاً لحكومته أو نيابة عنها، أو ضمناً إذا تبيّن من أحكام العقد أو ظروفه أن تعاقد الموظف قد تمَّ نيابة عن دولته[1]. ولا يمكن إقامة الدعاوى على القناصل بصفتهم وكلاء لدولهم عن أعمالها التجارية أو عقودها الخاصة لمجرد تصديقهم على هذه العقود لأن التصديق عمل يدخل في صلب الوظائف القنصلية[2].

وتعتبر حصانة الموظف القنصلي بالنسبة إلى أعماله الوظيفية امتداداً لحصانة دولته التي تحول دون خضوعها للاختصاص القضائي لمحاكم الدول الأجنبية. وللمحكمة، إذا تم الإدلاء بالحصانة وتغيب الموظف القنصلي عن الحضور، الحق في البت بموضوع الحصانة حتى في الدعاوى التي تستوجب تعيين محام إذا لم يتم هذا التعيين. ولإثبات الحصانة القضائية ينبغي إثبات الصفة القنصلية. وقديماً كان يحق للموظف إثبات صفته بشتى الطرق قبل الإدلاء بحصانته. أما حاليا فالممارسة الحديثة تقوم على اعتماد المحاكم رأي السلطة التنفيذية (وزارة الخارجية)[3]. ورأي السلطة

---

(1) ففي عام 1932 حكمت المحكمة المدنية في Lille (فرنسا) بحصانة القنصل البولندي العام المدنية معتبرة أن العقد الذي وقعه لاستئجار الدور القنصلية يشكل عملاً رسميا.
Case 183. Annual Digest, 1931,

(2) في إحدى القضايا حكمت محكمة الاستئناف الأميركية بأن مجرد مصادقة القنصل الأرجنتيني على فواتير قنصلية لا تجعله ممثلاً لدولته يمكن إقامة الدعوى عليها بواسطته، راجع: A. J. I. L. , Vol. 59, 1965, P. 162.

(3) في بريطانيا مثلاً، تكتفي المحاكم بإبراز نسخة من اللائحة الدبلوماسية التي تنشرها سنوياً وزارة الخارجية أو بإبراز شهادة منها تثبت الصفة. ويتم منح هذه الشهادة بناء على طلب من المدعى عليه إلى وزارة الخارجية أو بناء على طلب من المحكمة الناظرة في القضية. وفي الولايات المتحدة يقوم المدعي العام بإعلام المحاكم بصفة الموظف القنصلي أو الدبلوماسي بعد تلقيه المعلومات اللازمة من وزارة الخارجية الأميركية. وفي فرنسا تطلب المحاكم من وزارة الخارجية تزويدها بصفة المدعى عليه. وفي لبنان تستعين المحاكم برأي وزارة الخارجية.

التنفيذية في تحديد صفة الموظف ليس ملزماً للمحاكم وخصوصاً في الدول التي تعتمد مبدأ فصل السلطات، إلاّ أنه يسهم إلى حد كبير في تكوين قناعاتها. وإذا ما تقرَّرت صفة الدبلوماسي تقرَّرت حصاناته ووجب على المحكمة التوقّف عن النظر في الدعوى. أما إذا تقرَّرت صفة الموظف القنصلي فإن على المحكمة التأكد من صفة العمل لمعرفة ما إذا كان وظيفياً أو شخصياً للقول باختصاصها أو عدمه. وثمة العديد من القضايا المتعلقة بالحصانة المدنية للقناصل التي تشير إلى ذلك[1].

3 - الحصانة المدنية للموظفين الدبلوماسيين:

استقر العرف الدولي فترة طويلة على إقرار الحصانة القضائية

---

(1) في عام 1945، أصدرت محكمة بداية بيروت المختلطة حكماً جاء فيه أنه لا يمكن إخضاع القناصل للمحاكم اللبنانية من أجل الأعمال التي أجروها أثناء قيامهم بوظائفهم. وفي عام 1927 رفعت دعوى على القنصل الأميركي في إيطاليا من أجل دفع تعويض صرف من الخدمة لأحد موظفي القنصلية السابقين فطلبت وزارة الخارجية الأميركية إلى قنصلها توجيه رسالة إلى المحكمة يعلمها فيها أن قواعد القانون الدولي تمنح الدول حصانة قضائية تحول دون الإدعاء عليها أمام محاكم الدول الأخرى، وأن هذه الحصانة تمتد إلى وكلائها عندما لا يعملون بصفتهم الشخصية. وفي عام 1945 رفعت امرأة فرنسية دعوى على القنصل الفرنسي Mauritis طالبت فيها بالتعويض عن الضرر الذي لحقها لعدم منحها جواز سفر قبل توقيعها قسماً بالولاء للحكومة الفرنسية المؤقتة؛ فقررت المحكمة رد الدعوى لتعلقها بممارسة القنصل لوظائفه الرسمية. وفي عام 1948 أكدت المحكمة الأميركية أن مجرد توقيع القنصل السوفيتي العام تعهداً بضمان عقد إيجار مدرسة لأولاد الموظفين السوفييت لا يخرج العقد من اختصاص القضاء الأميركي لأن البناء استعمل كمدرسة وليس للأعمال الإدارية القنصلية. وفي عام 1960 أقام طبيب أميركي دعوى على موظف قنصلي في القنصلية الكندية العامة في نيويورك طالب فيها بتعويض عن ضرر لحقه بسبب إغراء الموظف به بالهجرة إلى كندا، فحكمت المحكمة الأميركية برد الدعوى لأن القنصل كان يعمل في نطاق وظائفه القنصلية التي تتضمن إعطاء النصائح بالهجرة إلى بلاده.

المطلقة، الجزائية والمدنية والإدارية، للموظفين الدبلوماسيين عن أعمالهم الرسمية والشخصية لكونهم ممثلين لدولهم وللحؤول دون عرقلة أعمالهم. وتكرّست هذه الحصانة في نص التشريعات الوطنية[1]، وفي اتفاقية هافانا الدبلوماسية لعام 1928. وكان مبدأ هذه الحصانة قد تعرَّض للاهتزاز منذ أواخر القرن التاسع عشر بالنسبة إلى جانبه المدني دون الجزائي. وحدث ذلك مع ظهور تيار يدعو إلى استثناء الأعمال الخاصة للدبلوماسي من أحكام الحصانة القضائية المدنية وإخضاعها بالتالي لاختصاص القضاء المحلي[2].

---

(1) كالقانون الهولندي لعام 1679، وقانون الملكة آن البريطاني لعام 1708.

(2) أخذت بعض المحاكم وفي طليعتها المحاكم الإيطالية، بهذا الاتجاه. ففي عام 1915 قضت محكمة التمييز في روما، في قضية Re Rinaldi بإخضاع أعمال الدبلوماسي الشخصية لاختصاص القضاء الايطالي. وفي عام 1922 أكدت المحكمة عينها موقفها في قضية أقيمت ضد موظف دبلوماسي أميركي لإجباره على إخلاء شقة استأجرها، معتبرة أن فكرة الحصانة المطلقة تقوم على نظريات تتنافى مع مفهوم العدالة وأحكام القانون، لأنه من غير المعقول أن يستدين دبلوماسي أو يتعاقد دون أن تكون ثمة وسيلة لإلزامه بالإيفاء بتعهداته. وفي عام 1928 أكدت محكمة روما المدنية الموقف نفسه بإعلان اختصاصها للنظر في دعوى موجهة ضد السفير المكسيكي حول نزاع ناجم عن عقد شراء عقار لاستعماله كمقر للسفارة. وفي عام 1934 أخذت محكمة فلورنسا بالاتجاه عينه فرفضت منح الحصانة القضائية لسفير تشيلي لدى الفاتيكان بالنسبة لحادث سيارة نجم عن إضرار بالغير، معتبرة أن هذا الحادث يقع خارج نطاق ممارسة الدبلوماسي لوظائفه. وهذا الاتجاه الايطالي نحو حصر الحصانة القضائية المدنية للدبلوماسي في نطاق أعماله الوظيفية ومساواتها بالتالي بحصانة الموظف القنصلي القضائية، توقف عام 1940 بعد الانتقاد الشديد الذي تعرَّض له وصدور حكم في هذا العام، عن محكمة النقض الإيطالية، قضية (De Meeus V. Forzan) يعترف بأن الإجماع الذي يقوم عليه العرف الدولي يقضي بمنح الحصانة الدبلوماسية على أساس واسع والإقرار بالتالي للدبلوماسي بحصانة قضائية كاملة حتى بالنسبة إلى أعماله الشخصية التي تشكل الأساس الضروري لممارسة أعماله الوظيفية. وفي عام 1954 استندت محكمة روما إلى هذا الحكم فأقرّت بالحصانة المطلقة للموظف الدبلوماسي. وكان الاجتهاد في بعض الدول مثل بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة ولبنان، قد استقرَّ على ذلك.

وكان للاتجاه الداعي إلى تقييد الحصانة القضائية المدنية للموظفين الدبلوماسيين أثر في اتفاقية فيينا الدبلوماسية، فجاءت المادة /31/ منها تنص على مبدأ الحصانة القضائية دون تمييز بين الأعمال الرسمية أو الشخصية وتضع قيوداً ثلاثة للحصانة القضائية المدنية. وتنص المادة على ما يلي:»يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة بالنسبة إلى القضاء الجنائي للدولة المعتمد لديها. ويتمتع كذلك بالحصانة بالنسبة إلى قضائها المدني والإداري، إلاّ في الحالات التالية:

أ - الدعاوى العينية المتعلقة بالأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المعتمد لديها ما لم تكن حيازته لها بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامها في أغراض البعثة.

ب - الدعاوى المتعلقة بشؤون الإرث والتركات والتي يدخل فيها بوصفه منفذاً أو مديراً أو وريثاً أو موصى له، ذلك بالأصالة عن نفسه لا بالنيابة عن الدولة المعتمدة.

ج - الدعاوى المتعلقة بأي نشاط مهني أو تجاري يمارسه في الدولة المعتمد لديها خارج وظائفه الرسمية.

كما نصّت الفقرة الثالثة من نفس المادة على إمكان إخضاع الدبلوماسي للإجراءات التنفيذية في الحالات المذكورة بشرط عدم المساس بحرمة شخصه أو منزله. كما أن هذه الاستثناءات الثلاثة منطقية. فاستثناء الدعاوى العينية المتعلقة بالعقارات الخاصة يتلاءم مع مبدأ قانوني ثابت يقر للدولة بحقها في السيادة الكاملة على أراضيها وباختصاصها القضائي المطلق بالنسبة إلى المسائل

العقارية، مع العلم بأن المادة /31/ تركت العقارات التي يحوزها الدبلوماسي نيابة عن دولته لاستخدامها في أغراض البعثة مشمولة بالحصانة. وبالنسبة إلى دعاوى الإرث والتركات فمن المهم عدم ادعاء الحصانة القضائية لعرقلة الإجراءات القانونية المتعلقة بحصر الإرث وتوزيع التركات وتحريرها، إذا ما كان الدبلوماسي، بصفته الشخصية، لا بصفته ممثلاً لدولته أو بالنيابة عنها، منفذاً للتركة أو مديراً لها أو وارثاً أو موصى له. وبالنسبة إلى الدعاوى المتعلقة بالنشاط المهني أو التجاري الخاص فمن المنطقي إخضاع مثل هذا النشاط لاختصاص القضاء المحلي باعتبار أنه يحظر على الدبلوماسي تعاطي أي عمل مكسب في الدولة المضيفة لتعارضه مع وظيفته الدبلوماسية. بل قد يؤدي تعاطيه هذه الأعمال إلى اعتباره شخصاً غير مرغوب فيه ليس من المنطقي حرمان الأشخاص الذين تربطهم بالدبلوماسي علاقات من هذا النوع من حقوقهم بسبب حصانته القضائية. [1].

إن الرأي القائل بتجاوز أحكام اتفاقية ڤيينا والعودة إلى وضع، تخلى عنه الاجتهاد منذ عدة سنوات ويحصر حصانة الدبلوماسي في نطاق أعماله الرسمية، هو رأي خطير لأنه يمنح الدولة المضيفة

(1) أكد بعض الباحثين بعد توقيع اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية، التي تعتبر ملزمة للدول الأعضاء فيها، على أن الاستثناءات الثلاثة في المادة /31/ قد وردت على سبيل المثال لا الحصر. وحتى لو أنها وردت على سبيل الحصر فإن الاتفاقية تبقى مجرد تقنين للقواعد الحديثة والتي حاولت التوفيق بين الآراء المتعارضة والتفسيرات المختلفة للدول ويمكن بالتالي مد أحكامها لتشمل حالات أخرى سهت عن تعدادها. ولا يجب بأي شكل منح الدبلوماسي حصانة مدنية مطلقة والحؤول دون إحقاق العدالة في أمور لا تتعارض أبداً مع أعماله الرسمية كحالة إخلاله بالتزاماته العائلية مثلا. راجع :عائشة راتب: «الحصانة القضائية للمبعوثين الدبلوماسيين»، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد 21، 1965، ص ص 102 – 103.

سلاحاً تسلطه على الدبلوماسي متى شاءت، باعتبار أنه يعود لمحاكمها تقرير ما إذا كان الفعل شخصياً أم وظيفياً، وفي كل هذا تناقض مع الصفة التمثيلية للدبلوماسي، ومع ضرورة تأمين ممارسة وظائفه بكل حرية، ومع الغاية التي وضعت من أجلها اتفاقية ڤيينا وأمثالها من الاتفاقيات الدولية التي تهدف إلى توحيد قواعد القانون الدولي وتعميمها على الدول.

أما بالنسبة إلى إجراءات تبليغ أوراق الدعاوى المقامة على الدبلوماسيين، فيذهب البعض إلى عدم جوازها مطلقاً، بينما يرى بعضهم الآخر أن مبدأ وجاهية المحاكمة، وهو من المبادئ الأساسية، يقضي بوجوب تبليغ المدعى عليه الأوراق القضائية وموعد المحاكمة، وله أن يرفض تبلغها أو يشترط عدم تبلغها بالطرق العادية بل بالطرق الدبلوماسية، أي عن طريق وزارة خارجية الدولة المضيفة. وللجهة المدعى عليها الحق في رفض تبلغ الأوراق وإعادتها مع مذكرة جوابية إلى تلك الوزارة مع الإدلاء بالحصانة القضائية وللمحكمة عندها محاكمة المدعى عليه غيابياً والبت بموضوع الحصانة أولاً[1].

إن المحاكم التي وجدت نفسها أمام قاعدة دولية متينة تحول دون ملاحقة الموظفين الدبلوماسيين قضائياً بالنسبة إلى أعمالهم الرسمية والشخصية، ودون ملاحقة الموظفين القنصليين بالنسبة إلى أعمالهم الوظيفية، استطاعت أن تجد لنفسها مخرجاً قانونياً خاصاً يمكنها الحد من أحكام الحصانة القضائية المدنية، الذي يتمثل بالتمييز بين حصانة البعثات كمؤسسات معنوية وبين حصانات موظفيها، بحيث تطبق على الأولى قواعد القانون الدولي العرفي

(1) راجع الوظيفة القنصلية، المرجع السابق، ص 624.

المتعلقة بحصانات الدول، وتطبق على الثانية الأحكام التي أقرّتها اتفاقيتا ڤيينا الدبلوماسية والقنصلية.

ثانياً: حصانة البعثة الدبلوماسية كمؤسسة وحصانة موظفيها

برزت نظرية حديثة تميّز بين حصانة البعثات الدبلوماسية والقنصلية وحصانة موظفيها في القضايا المدنية، وتعتبر أن حصانة البعثات القنصلية ترتبط بقواعد حصانة الدول ولا تنظمها أحكام اتفاقيتي ڤيينا، وإن هذه البعثات تخضع بالتالي لاختصاص القضاء المحلي لجهة العقود التي تجريها ولا تشكل أعمال سلطة.

1 - الأساس النظري:

من الصعوبة بمكان إخضاع أعمال أية دولة ذات سيادة لاختصاص محاكم دولة أخرى. ودرجت المحاكم الوطنية على إعلان عدم اختصاصها عند الإدعاء على دولة أجنبية أمامها. واستناداً إلى هذا المبدأ تقرَّر منح الحصانة القضائية للموظفين القنصليين عن أعمالهم الوظيفية باعتبارها أعمالاً للدولة الموفدة يمارسها الموظف القنصلي نيابة عنها. واعتبر الموظف الدبلوماسي ممثلاً لسيادة دولته ومنح الحصانة القضائية المطلقة باعتبارها جزءاً من حصانة دولته.

ومع ازدياد نشاط الدولة في المجتمع المعاصر وممارستها أنواعاً من النشاط كانت في السابق تقتصر على الأفراد، برزت نظرية حديثة تدعو إلى الحد من حصانة الدول باعتبار أنَّ فكرة الحصانة هي في حد ذاتها فكرة استثنائية يجب أن تقف عند الحد المعقول لأن القول بالحصانة المطلقة للدول يلائم حضارات العصور

الوسطى ولا ينسجم مع المبادئ الديمقراطية الحديثة. وهذه النظرية تنادي بالتمييز بين أعمال الدول العامة، أو أعمال السيادة أي أعمال السلطة؛ وبين الأعمال العادية أو التجارية للدولة التي تشابه أعمال الأفراد، وتستفيد الأولى من الحصانة القضائية ولا تخضع بالتالي للاختصاص القضائي للدول، بينما لا تتمتع الثانية بأية حصانة قضائية وتخضع لاختصاص القضاء المحلي.

إن الاتجاه الذي لم يعتمد بشكل نهائي في جميع الدول قد بدأ يتخذ شكل القاعدة الدولية في الدول التي أخذت محاكمها بها، كالمحاكم الإيطالية، والمحاكم المصرية والإسكندنافية والفرنسية والألمانية والبلجيكية والنمساوية والأميركية. وأخذت المحاكم اللبنانية به[1].

كما اعتمدت محاكم بعض الدول، وفي مقدمها المحاكم الايطالية والسويسرية والألمانية، هذه النظرية التي تفرق بين أعمال السيادة والأعمال التجارية الخاصة للدول للقول بنظرية جديدة تقضي بإخضاع البعثات القنصلية والدبلوماسية، كهيئات معنوية، وأحياناً بإخضاع موظفيها لاختصاص القضاء المحلي. وتقوم

(1) في الدعوى التي أقامها دوري شمعون على وكالة تاس السوفيتية، اعتبرت الغرفة الخامسة في محكمة استئناف بيروت المدنية أن الوكالة تقوم بأعمال السلطة العامة ولا تمارس أي عمل تجاري أو اقتصادي وتتمتع بالتالي بالحصانة القضائية. وكان ذلك رأي المستشار القانوني لوزارة الخارجية والمغتربين بتاريخ 1971/11/28 في مطالعته بالقضية التي أحيلت على النيابة العامة. وفي دعوى مصرف الشرق العربي في دمشق ضد الشركة المالية والصناعية والتجارية ورفاقها، قرَّرت محكمة استئناف بيروت (الغرفة المدنية الأولى)، في 1969/3/27، إمكان مقاضاة الدولة الأجنبية عن نشاطها التجاري أمام المحاكم اللبنانية دون جواز حجز أموالها عملاً بالمادة /594/ من أصول المحاكمات المدنية التي تمنع حجز أموال الدول الأجنبية. راجع الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 627.

هذه النظرية على التفريق، في حقل العقود المدنية، بين البعثات الدبلوماسية والقنصلية وبين موظفيها، معتبرة أن اتفاقيتي ڤيينا الدبلوماسية والقنصلية قد وضعتا قواعد الحصانة القضائية للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين، وليس للبعثات الدبلوماسية والقنصلية كهيئات معنوية. لذلك فإن العقود التي ينظمها الموظفون الدبلوماسيون أو القنصليون بصفتهم الشخصية، أو الأعمال التي تترتب عليها مسؤوليتهم المدنية، تخضع للقواعد التي نصّت عليها الاتفاقيتان، أما العقود التي تنظمها البعثات أو ينظمها هؤلاء الموظفون باسمها فلا تخضع لأحكام الاتفاقيتين بل تطبق عليها القواعد التي ترعى حصانات الدول وفقاً للمبادئ المعتمدة في حقل القانون الدولي العام التي تميّز بين أعمال السيادة أو السلطة والأعمال الخاصة أو التجارية. واستناداً إلى ذلك فإن عقود إيجارات دور البعثات وعقود صيانتها وشراء مفروشاتها وما شابه ذلك من العقود الخاصة التي لا تشكل أعمال سيادة، تخضع لسلطة القضاء المحلي للدولة المضيفة ولا تتمتع بأية حصانة قضائية[1].

---

(1) في عام 1951، أجّرت السيدة أكس منزلاً في مدينة ڤيينا (النمسا) للسفارة المصرية لاستخدامه مقراً لها ومنزلاً للسفير المصري. واتفق في العقد على دفع بدل الإيجار في بنك سويسري وعلى اختصاص المحاكم السويسرية للنظر في أي خلاف ينجم عن العقد. وفي عام 1957 أقامت السيدة المذكورة دعوى أمام المحاكم السويسرية مطالبة بفسخ العقد وبتعويض كبير لإخلال السفارة المصرية بالتزاماتها المنصوص عليها فيه. وأثارت الحكومة المصرية حصانتها القضائية لكونها مستأجرة البناء لإيواء بعثتها، وأدلت بعدم اختصاص القضاء السويسري للنظر في أعمالها. وأثارت حصانتها كذلك ضد إجراءات الحجز على أموالها المودعة في البنوك السويسرية. وصدر الحكمان، البدائي والاستئنافي، عليها غيابياً لرفضها تبلغ أوراق الدعوى التي وجهت إليها بواسطة السفارة السويسرية في القاهرة. وقضى الحكمان بحجز أموالها المودعة في البنك السويسري، ما اضطرها إلى رفع القضية إلى المحكمة الفدرالية العليا متذرعة بمخالفة مبدأ الحصانة القضائية للدول الأجنبية. وصدر حكم المحكمة الفدرالية العليا مفرقاً بين تصرفات الدول الأجنبية التي تجريها بمقتضى سيادتها وبين تصرفاتها التي تدخل في نطاق=

2 - محاذير النظرية:

تؤدي النظرية في الواقع إلى منح الموظفين الدبلوماسيين حصانة قضائية تفوق الحصانة الممنوحة لدولتهم ومؤسساتها. فعقد الإيجار الذي ينظمه الدبلوماسي بصفته الشخصية لا يخضع

= القانون الخاص، واعتبر أن عقد الإيجار هو من التصرفات الأخيرة ولا يمكن بالتالي منحه أية حصانة قضائية. واستشهدت المحكمة باجتهادات القضاء في بعض الدول مثل اجتهاد القضاء في النمسا حيث يوجد العقار، واجتهاد القضاء المصري وهو قضاء الدولة المدعى عليها، إضافة إلى اجتهاد القضاء الايطالي وهو أول المنادين بهذا التفريق، واجتهاد القضاء البلجيكي والفرنسي. وذهبت المحكمة بعيداً بنفيها كل حصانة للدولة المصرية تحول دون اتخاذ إجراءات تنفيذية بحق أموالها المودعة لدى البنوك السويسرية تحصيلاً لحقوق استحقت نتيجة لإخلال الحكومة المصرية بالتزاماتها التعاقدية. وأقام أحد المصانع الألمانية دعوى أمام محكمة كولونيا، عام 1961، مطالباً بدفع مبلغ من المال مع فوائده لقاء إصلاحات أجراها في مبنى إحدى السفارات بأمر من السفير. وردت المحكمة الدعوى بحجة الحصانة القضائية الممنوحة للسفارات الأجنبية، فرفعت القضية إلى المحكمة الفدرالية الدستورية العليا التي تكون أحكامها ملزمة لبقية المحاكم حسب التشريعات الألمانية. واستندت المحكمة إلى اجتهاد بعض المحاكم الأجنبية وأكدت على اختصاص المحاكم الألمانية للنظر في الدعوى بسبب تعلقها بأعمال الإدارة العادية، وبسبب عدم وجود قاعدة في القانون الدولي تمنع المحاكم الألمانية من النظر في نشاط الدول الأجنبية الذي يخرج عن نطاق السيادة. وقررت المحكمة أن وصف عمل الدولة الأجنبية وتحديد طبيعته كعمل سيادة أو عمل إدارة يتمان وفقاً لقواعد القانون المحلي للمحكمة. واستنتجت أن العمل موضوع الدعوى هو عمل إدارة عادي يخضع لاختصاص القضاء المحلي الألماني. واعتمدت وزارة الخارجية الألمانية على هذا الحكم في دراسة لها حول مدى الحصانة المعمول بها في ألمانيا أرفقتها بمذكرة وجهتها سفارتها في بيروت إلى وزارة الخارجية اللبنانية في 1981/2/2، تحت رقم 81/16 تتعلق بتبليغ الحكومة اللبنانية استحضاراً للمثول أمام المحاكم الألمانية في دعوى مقامة عليها بوجه السفير اللبناني لعدم وفائه بوعود قطعها عند استئجاره دار السفارة باسم الحكومة اللبنانية. وتكرس الدراسة الاتجاه الحديث المعتمد في الفصل بين حصانات الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين وحصانات البعثات، وتشير إلى حكم المحكمة الدستورية العليا للقول بخضوع البعثات لاختصاص القضاء الألماني بالنسبة إلى العقود التي لا تشكل أعمال سيادة مؤكدة استقلال القضاء الألماني. المرجع السابق، ص 628 وما يليها.

لاختصاص القضاء المدني المحلي باعتباره لا يدخل في الاستثناءات الثلاثة التي عدَّدتها المادة /31/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية، بينما يخضع عقد إيجار البعثة أو عقد إيجار مسكن رئيسها لاختصاص هذا القضاء. فكيف يمكن بالتالي إقرار حصانة للموظف الدبلوماسي تفوق حصانة دولته علماً بأن حصانته في الأصل هي امتداد لحصانة هذه الدولة باعتباره ممثلاً لسيادتها؟.

ذهبت بعض المحاكم لتفادي الوقوع في التناقض إلى استثناء جميع العقود التي ينظمها الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون نيابة عن دولهم، كعقود استئجار دور البعثات، من الحصانة القضائية وإخضاعها بالتالي لاختصاص القضاء المحلي، باعتبارها عقوداً لا تتعلق بأعمال السيادة. وبما أن حصانة هؤلاء الموظفين بالنسبة إلى هذه الأعمال هي امتداد لحصانة الدولة، فحصانتهم ينبغي أن تنتفي بانتفاء حصانة دولهم [1]. وإذا كان هذا الاتجاه مقبولاً قبل عقد اتفاقيتي ڤيينا الدبلوماسية والقنصلية، فقد أصبح مرفوضاً بعد إبرامهما، إذ لا اجتهاد بوجود النص، وكلا الاتفاقيتين قد استثنت صراحة الأعمال التي يقوم بها الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون نيابة عن دولهم من الخضوع لاختصاص القضاء المحلي للدولة المضيفة. فالمادة /31/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية استثنت الدعاوى العينية المتعلقة بالأعمال العقارية الخاصة للدبلوماسي من قواعد الحصانة المدنية، ولكنها اشترطت أن لا تكون حيازته لها قد حصلت نيابة عن دولته لاستخدامها في أغراض البعثة. واستثنت

(1) وهذا ما أخذت به محكمة النقض الأردنية، في 1958/7/28، في دعوى النشاشيبي ضد قنصل فرنسا العام في القدس، إذ اعتبرت أن الدول لا تتمتع بحصانة قضائية مدنية إلاّ بالنسبة إلى أعمالها الرسمية التي لا تشمل استئجار الأبنية، وأن القنصل العام الذي وقَّع العقد كوكيل لحكومته لا يتمتع بأية حصانة مدنية عند الادعاء عليه بدفع مبلغ مستحق بموجب العقد

كذلك من الحصانة الدعاوى المتعلقة بشؤون الإرث والتركات، بشرط أن يكون ذلك أصالة عن نفسه لا نيابة عن دولته. والمادة /43/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية استثنت من الحصانة القضائية المدنية الدعاوى الناشئة عن عقود ارتبط بها الموظف القنصلي بشرط أن لا يكون تعاقده قد تم صراحة أو ضمناً بصفته وكيلاً للدولة الموفدة.

فكيف يعقل، بوجود نص صريح في الاتفاقيتين يستثني الأعمال التي يتعاقد فيها الموظف الدبلوماسي أو القنصلي بالنيابة عن دولته من الخضوع لاختصاص القضاء المحلي، اعتبار هذه الأعمال أعمالاً تجارية أو خاصة لا تتمتع بالحصانة القضائية؟ لا بد في هذه الحالة من اعتماد أحد حلين: إما تجريد الموظف الدبلوماسي أو القنصلي من حصانته القضائية، وفي ذلك مخالفة لنص صريح ورد في الاتفاقيتين، وإما الإقرار لهذا الموظف بحصانة قضائية تفوق حصانة دولته، وفي هذا تناقض أساسي مع القاعدة التي بُنيت عليها فكرة منحه الحصانة التي تعتبر امتداداً لحصانة دولته في هذا المجال.

ولو قصدت اتفاقيتي ڤيينا منح البعثات الدبلوماسية والقنصلية حصانة قضائية عن مثل هذه الأعمال، لأوردتا نصّاً صريحاً حول الموضوع. ولكن يتبّين من مراجعة مناقشات مشروع الاتفاقيتين في لجنة القانون الدولي والمؤتمرين الدبلوماسي والقنصلي، أن جميع الآراء انطلقت من مبدأ اعتبار البعثات الدبلوماسية والقنصلية من الأجهزة الرئيسية للدولة، تباشر بواسطتها علاقاتها الخارجية وهي أعمال سيادة لا يمكن إخضاعها لمحاكم الدول الأخرى، ولهذا ربطت الاتفاقيتان حصانات الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين بحصانات الدولة، فالنص على حصاناتهم يؤكد حصانات دولهم ومؤسساتها، لأن الفرع جزء من الأصل، وإن لم يرد نص صريح على الحصانة

القضائية للبعثات[1].

---

(1) وقّع قنصل الأرجنتين العام في باريس في عام 1934 مع أحد الأشخاص عقد استئجار بناء لاستعماله مكاتب للقنصلية. وفي عام 1963، أنذره المدعي بإخلاء البناء وأقام الدعوى عليه. وأعلن القنصل العام حصانته القضائية التي أقرتها المحكمة معتبرة أن القناصل يخضعون لاختصاص القضاء المحلي بالنسبة إلى الالتزامات التي يعقدونها بصفتهم الشخصية وأنهم يتمتعون بالحصانة القضائية بالنسبة إلى الالتزامات والعقود التي يجرونها خلال ممارسة وظائفهم الرسمية، وأنه لا يمكن إخضاع البعثة القنصلية لاختصاص المحكمة لكونها مرفقاً من المرافق العامة للدولة الأجنبية. وأكدت المحكمة أنه يمكن، عند إقامة الدعوى على الموظف القنصلي، مناقشة ما إذا كان الفعل موضوع الدعوى يدخل في إطار أعماله الوظيفية أم لا، إلاّ أن مجرد إقامتها على البعثة يؤدي إلى ردها لعدم الاختصاص. وفي 1979/8/27، أقام السيدان نديم وجورج الحداد دعوى أمام المحكمة المدنية في بيروت ضد حكومة جمهورية بولونيا الشعبية ممثلة بسفيرها في لبنان من أجل إلزامها بدفع بدلات إيجار متأخرة. وقد تم تبليغ السفارة أوراق الدعوى بواسطة وزارة الخارجية والمغتربين، إلاّ أنها رفضت التبليغ وردت الأوراق مع مذكرة إلى الوزارة أدلت فيها بحصانتها الدبلوماسية، استناداً إلى المادة /31/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية. وطالبت الجهة المدعية في استحضارها وجوب التفريق بين البعثة الدبلوماسية والمبعوث الدبلوماسي بالنسبة إلى الحصانة القضائية، معتبرة أن الدعوى ليست مقامة على ممثل دبلوماسي بل على بعثة دبلوماسية تمثل حكومتها ودولتها، وإن اتفاقية ڤيينا لعام 1961 لم تتعرض لحصانة البعثات الدبلوماسية وإنما لحصانة الدبلوماسي، وبالتالي لا حصانة قضائية للبعثة الدبلوماسية عندما تقوم بأعمال مماثلة لأعمال الأفراد. وأكدت المحكمة أولاً على أن تبليغ الأوراق إلى السفارة قد تم وفقاً للأصول أي بالطرق الدبلوماسية ولكن البعثة التي تبلغت الأوراق وموعد المحاكمة قد تخلفت عن حضور الجلسة بعد الإدلاء بالحصانة القضائية، وهذا يستوجب محاكمتها غيابياً. واعتبرت المحكمة أن عدم حضور الجلسة هو إعلان من البعثة الدبلوماسية بعدم قبول ولاية القضاء اللبناني. وقامت المحكمة ببحث موضوع الحصانة معتبرة أن لا ضرورة لتعيين محام في هذه الحالة لأن التذرع بالحصانة القضائية يخرج النزاع من ولاية القضاء أصلاً. وقرَّرت المحكمة أن البعثة الأجنبية تعتبر، حسب المفاهيم المعتمدة في القانون الدولي، ممثلة لدولتها، ما يعني أن الدولة البولونية هي طرف في العقد وإن سفيرها قد مثلها في توقيعه، كما أن المبنى موضوع النزاع كان يستعمل لأغراض السفارة وكمسكن للسفير وسائر موظفي السفارة وعائلاتهم، وورد في الحكم: «حيث أن مبادئ القانون الدولي والأعراف الدولية أقرّت أن الدول الأجنبية لا تخضع لولاية القضاء الوطني، كما أن المأجور المستعمل كمبنى للسفارة في بعض من أجزائه غير جائز التقاضي بشأنه أمام المحاكم الوطنية، وكذلك الحال=

= أيضاً بالنسبة لمنزل السفير... وحيث أن المادة /31/ من اتفاقية ڤيينا لسنة 1961 جاءت تقنن المبادئ والأعراف المتقدمة إذ نصّت صراحة على أن المبعوث الدبلوماسي، والمقصود فيه ممثل دولته أو حكومتها، يتمتع بالحصانة القضائية في الدولة المعتمد لديها فيما يتعلق بقضائها المدني إلاّ في حالات محدّدة غير متوفرة في الدعوى الحاضرة، إذ أن هذه الدعوى ليست من الدعاوى العينية المتعلقة بالأموال العقارية العائدة للدولة البولونية الكائنة في لبنان، كما أنها لم تتعرض لتركات أو لأي شأن إرثي أو تناولت نشاطاً مهنياً أو تجارياً منسوباً للمدعى عليه... وحيث أن اتفاقية ڤيينا جاءت تؤكد مجدداً أنه حتى في نطاق الدعاوى العينية فإن أي نزاع يدور حول عقار ما، يخرج أمر النظر فيه عن ولاية القضاء الوطني إذا كانت وجهة استعماله مخصصة لأغراض البعثة الدبلوماسية... وحيث أن التفريق الذي أوردته الجهة المدعية حول المبعوث الدبلوماسي والبعثة الدبلوماسية لا يستقيم قانوناً بعد القول بأن مبنى المأجور كان يستعمل كمقر للسفارة وكسكن للسفير... «قرَّرت المحكمة رد الدعوى لعدم الاختصاص لتمتع الجهة المدعى عليها بالحصانة القضائية». الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 633 وما يليها.

الفصل الرابع

الموظف القنصلي والإدلاء بالشهادة

Giving of testimony of Evidence

نصّت المادة /44/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، على:

1 - يمكن دعوة موظفي البعثة القنصلية إلى الإدلاء بالشهادة في الدعاوى العدلية والإدارية ولا يحق للمستخدمين القنصليين وخدم البعثة رفض الإدلاء بالشهادة إلاّ في الحالات المذكورة في الفقرة الثالثة من هذه المادة. وإذا رفض احد الموظفين القنصليين الإدلاء بالشهادة، فلا يمكن اتخاذ أي إجراء قسري أو أية عقوبة ضده.

2 - على السلطة التي تطلب شهادة الموظف القنصلي أن تتجنب مضايقته في أداء وظائفه. ويمكنها الحصول على شهادته في مسكنه أو في البعثة القنصلية أو القبول بتصريح خطي منه، كلما كان ذلك ممكناً.

3 - إن موظفي البعثة القنصلية غير ملزمين بتقديم أية شهادة حول وقائع تتعلق بممارسة وظائفهم، وبإبراز الرسائل والمستندات الرسمية المتّصلة بها. ولهم كذلك الحق في رفض الإدلاء بالشهادة بوصفهم خبراء في القانون الوطني للدولة الموفدة.

أولاً: المبادئ العامة للإدلاء بالشهادة

إن الموظف القنصلي، وبخلاف الموظف الدبلوماسي، ملزم بأداء الشهادة. ويشمل هذا الإلزام جميع موظفي البعثات القنصلية المسلكية والفخرية ومنهم رئيس البعثة وموظفوها القنصليين ومستخدموها من فنيين وإداريين وخدم.

إلا أن لهذا الإلزام حدين: الأول مراعاة الدولة المضيفة لوضع الموظف القنصلي وصفته وتحاشي عرقلة أعماله، والثاني حقه في الامتناع عن أداء الشهادة حول أمور تتعلق بممارسة وظائفه والامتناع عن إبراز أية وثيقة رسمية. وبالتالي يعتبر الحد الأول للإلزام تطبيق لالتزام الدولة المضيفة بمعاملة الموظف القنصلي بكل احترام وبتسهيل ممارسة وظيفته. أما الثاني فتفرضه القواعد المتعلقة بحرمة أرشيف البعثة ومراسلاتها الرسمية، وبالحصانة القضائية للأعمال القنصلية باعتبارها أعمال سيادة يقوم بها الموظف القنصلي نيابة عن دولته[1].

---

(1) ويؤدي إلزام الموظف القنصلي بأداء الشهادة خدمة كبيرة للعدالة. فكم من قضية جنائية كان هو الشاهد الوحيد فيها وتوقف على أداء شهادته مصير الأبرياء؟ وكم من قضية مدنية توقف إحقاق الحق فيها على شهادته؟ وحتى بالنسبة إلى الموظف الدبلوماسي الذي يتمتع بحصانة مطلقة لا تلزمه بأداء الشهادة، فلا نعتقد أن ضميره يكون مرتاحاً لرؤية بريء يساق إلى السجن أو حبل المشنقة في حين أن بإمكانه إنقاذه بتقديم شهادته إيضاحاً للحقيقة أليس الالتزام الأخلاقي في مثل هذه الظروف أهم من الموجب القانوني؟ وهل للحصانة مهما تكن غايتها، الوقوف مكتوفة اليدين أمام اغتيال العدالة؟. للمزيد راجع الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 637.

لقد اعتبرت لجنة القانون الدولي في تعليقها على المادة /29/ من مشروعها الدبلوماسي، أن إعفاء الموظف الدبلوماسي من أداء الشهادة لا يعني بالضرورة إعفاءه من واجب التعاون مع سلطات الدولة المضيفة لإحقاق الحق عبر تزويدها بما يتوفر لديه من معلومات. على اعتبار ان تاريخ العلاقات الدبلوماسية يظهر أن حالات كثيرة قام فيها الموظفون الدبلوماسيون طوعاً بأداء شهادتهم، بعد الحصول على موافقة دولهم[1].

إذن كان من الطبيعي أن تنص المادة /44/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية على موجب الشهادة. فعلاوة على الواجب الأخلاقي الذي يتساوى فيه الموظف الدبلوماسي والموظف القنصلي، فإن الموظف القنصلي لا يتمتع أصلاً بأية حصانة قضائية بالنسبة إلى الأمور التي تخرج عن أدائه لوظائفه، وليس ثمة بالتالي ما يستلزم منحه حصانة تعفيه من الشهادة في هذا المجال. وأكدت بعض الدول عند تصديقها على الاتفاقية أن الأعمال الوظيفية التي يحق للقنصل فيها الامتناع عن أداء الشهادة، وفقاً للفقرة الثالثة من المادة /44/، هي ذات الأعمال التي تشملها الحصانة القضائية، وفقاً للمادة /43/ من الاتفاقية، وإن المعيار المطبق في تحديد هذه المسائل هو نفس المعيار المطبق في تحديد مفهوم العمل الوظيفي الذي يقوم به الموظف القنصلي والمشمول بالحصانة القضائية الكاملة التي تحول دون خضوعه لاختصاص محاكم الدولة المضيفة.

وبالتالي فموظفي البعثة القنصلية يحق لهم الامتناع عن الإدلاء بمعلومات اطلعوا عليها بصفتهم القنصلية والامتناع عن

---

(1) ففي عام 1881، مثلاً، تقدم وزير فنزويلا المفوض في واشنطن للشهادة في حادث اغتيال الرئيس Garfield نظراً للصداقة التي تربط بين بلاده والولايات المتحدة راجع:

Sen B: «Handbook», P. 126.

إبراز أية وثيقة أو مراسلة لها الصفة الرسمية وتشكل جزءاً من محفوظات البعثة، كالبرقيات والرسائل المتبادلة بين البعثة والدولة الموفدة، أو بينها وبين البعثات الأخرى، أو بينها وبين سلطات الدولة المضيفة، أو بينها وبين مواطنيها. وتاريخ العلاقات القنصلية حافل بالأمثلة في هذا المجال[1]. كما ان ثمة معلومات يتوجّب على الموظف القنصلي الإفادة عنها رسمياً باعتبارها تدخل في صلب وظائفه، وتختلف بذلك عن إجراءات أداء الشهادة. فمن مهام القنصل مثلاً، تزويد مواطنيه أو تزويد المحاكم بمستندات ثبوتية تتعلق بالأحوال الشخصية[2].

وفي المقابل إن إعفاء الموظف القنصلي من أداء الشهادة حول أمور اطلع عليها بصفته الرسمية لا يتناقض مع موافقة دولته على قيامه بتزويد المحاكم بهذه الأمور، أو بإبراز بعض المستندات الرسمية تسهيلاً لإحقاق العدالة، وخاصة في القضايا الجنائية، شرط أن لا

(1) ففي عام 1893، مثلاً، قرَّرت وزارة الخارجية البريطانية أن المعلومات التي طلب من أحد قناصلها الإدلاء بها هي معلومات اطلع عليها من أحد مواطنيه بصفته قنصلاً لبريطانيا وليس بصفته الشخصية ولا يمكن بالتالي الطلب إليه إذاعة فحواها. وفي عام 1908، طلب إلى القنصل البريطاني في باريس إبراز صفحة من سجل الرسوم القنصلية للتأكد من تنظيم إحدى الوكالات، فرفض بناء على تعليمات من حكومته باعتبار أن السجل جزء من الأرشيف القنصلي. وفي عام 1922، أيّدت الحكومة الأميركية موقف قنصلها في سانتياغو دي كوبا الذي رفض المثول أمام المحاكم الكوبية للشهادة في قضية جنائية تتعلق ببيع سفينة، لأن إطلاعه على المعلومات المطلوبة تمّ بصفته الرسمية وأثناء مساعدته بحارتها في تحصيل مرتباتهم. وفي عام 1931 طلب إلى القنصل الأميركي العام في مونتريال وإلى إحدى موظفات القنصلية المثول أمام المحكمة للشهادة حول أمور تتعلق بمنح تأشيرات لبعض الأشخاص، فرفض الطلب بعد استشارة الحكومة الأميركية.

(2) وقد أعلنت دولة ليسوتو Lesotho عند التصديق على اتفاقية فيينا أن الفقرة /3/ من المادة /44/ لا تعني امتناع الموظف القنصلي عن تقديم المعلومات وإبراز المستندات والمراسلات الرسمية المتعلقة بإدارته تركة شخص متوفى منح حق تمثيل ورثته باعتباره موظفاً قنصلياً.

يحق ذلك ضرراً بمصالح هذه الدولة. ولا يمكن للقنصل القيام بذلك من تلقاء نفسه وتقدير ما يجوز أو ما لا يجوز أن يشهد به وعليه دائماً أن يعود إلى وزارة خارجيته لإفادته حول الموضوع[1].

وثمَّة سؤال يطرح حول من يقرر ما إذا كان الأمر الذي يطلب الشهادة فيه يتعلق بالوظائف القنصلية أو يعتبر جزءاً من أرشيف البعثة؟ وهل بإمكان المحكمة الناظرة في الدعوى الاكتفاء بادعاء القنصل لتمتنع عن أخذ شهادته؟ لقد استقر الرأي على أن للقنصل وحده الحق في تقرير هذا الأمر، لأن منح الحق للمحكمة يعني إتاحة المجال أمامها للخوض في الموضوع ومناقشته والمس بالتالي بحصانة الأعمال القنصلية وحرمة الأرشيف القنصلي. ويتوجّب على الموظف القنصلي في جميع الأحوال المثول أمام المحكمة عند استدعائه للشهادة والإدلاء بحقه في الامتناع عن الشهادة لتعلق الموضوع بوظائفه الرسمية، أو بحقه في عدم إبراز أحد مستندات البعثة[2].

---

(1) ففي عام 1963، مثلاً، طلبت محكمة في ترينيداد من نائب القنصل الأميركي الإدلاء بشهادته وإبراز مستندات من محفوظات البعثة للبت في قضية تزوير مستندات للحصول على تأشيرات دخول إلى الولايات المتحدة، فوافق نائب القنصل بعد استشارة وزارة الخارجية الأميركية ومثل أمام المحكمة وأبرز لها نسخاً مصدّقة من طلبات الحصول على التأشيرات المحفوظة في سجلات البعثة. وفي عام 1937 وافقت الخارجية الأميركية على قيام القنصل الأميركي في بيروت، (وكان لبنان آنذاك تحت الانتداب الفرنسي) بالشهادة أمام محكمة تنظر في قضية مقتل القنصل الأميركي العام في هذه المدينة شرط أن لا تعتبر شهادته تنازلاً عن أحكام المعاهدة القنصلية الأميركية الفرنسية لعام 1853 التي تمنح القناصل حصانة مطلقة تعفيهم من أداء الشهادة.

(2) ففي عام 1959، مثلاً، ولدى النظر في قضية In re Estate of King Faisal II التي أقامها First National city Bank and trust Co.، بوصفه مديراً لتركة الملك، طلبت محاكم نيويورك من القنصل العراقي العام والقنصل المثول أمامها للإدلاء بمعلومات حول موجودات الملك فيصل الثاني التي صادرتها الحكومة العراقية بعد مقتله، فدفعت السفارة العراقية بعدم اختصاص المحكمة لأن الموضوع يتعلق بحصانة الدولة العراقية=

وثمة سؤال آخر حول إمكان إدلاء الموظفين القنصليين بالشهادة وإبراز المستندات أمام محاكم الدولة الموفدة وبناء على طلبها. إن الموضوع هنا يخرج عن نطاق القانون الدولي ويتعلق بالقوانين الداخلية لكل دولة وباجتهادات محاكمها المتعلقة بمدى إلزام الموظف الإداري في الدولة بالإدلاء بشهادته حول الأمور التي اطلع عليها بصفته الرسمية. واستقرَّ الرأي على عدم إمكان استدعاء الموظف القنصلي للمثول أمام محاكم الدولة المضيفة بوصفه خبيراً في قانون بلاده لتفسير نص معين فيه، حتى ولو كان من واضعيه أو الضليعين فيه. ولا يمكن كذلك الطلب إليه إعطاء إفادة في هذا المجال. وكل ما يستطيع أن يقوم به هو إعطاء إفادة رسمية بقانون معين من قوانين بلاده حول مسألة ما، والتصديق على ترجمة نص قانوني، أو إعطاء إفادة حول سن الرشد لرخصة قيادة السيارات

= وسيادتها. ولكن وزارة الخارجية الأميركية اعتبرت أن الموضوع لا يتعلق بحصانة الدول وإنما بحصانة القناصل الذين عليهم المثول أمام المحاكم عند استدعائهم للشهادة ولهم الحق عند مثولهم في الإدلاء بالأسباب التي تحول دون أداء الشهادة أو إبراز المستندات المطلوبة. ومثل الموظفان القنصليان أمام المحكمة فقرَّرت الأخذ برأيهما في الامتناع عن الإدلاء بالشهادة لتعلق الموضوع بمهامهما الرسمية وفي الامتناع عن إبراز المستندات المطلوبة لكونها مستندات رسمية. واعتبرت أن للموظف القنصلي لوحده الحق في تقرير ما إذا كانت المعلومات تتعلق بمسائل رسمية أو شخصية. وفي 1974/7/29 قرّرت محكمة الاستئناف الأميركية Th. Circiut في قضية U. S. V. Wilburn أن المادة /44/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية تجيز استدعاء الموظف القنصلي للشهادة ولكنه يبقى لهذا الموظف وحده الحق في تقرير ما إذا كان عليه أداء الشهادة أو إبراز المستندات. وفي قضية أخرى قرَّرت محكمة في ولاية فرجينيا، في 1955/9/29، أن على القنصل المثول أمام المحكمة للشهادة دون إلزامه بأدائها إذا تعلقت بأعمال ترتبط بهذه الوظائف. على أنه يمكن للمحكمة إذا لم تقتنع بادعاء الموظف القنصلي أن تحيل الموضوع إلى السلطة التنفيذية للتوسط بالطرق الدبلوماسية عن طريق اتصال يتم بين وزارتي الخارجية في الدولتين لإصدار التعليمات إلى القنصل لأداء الشهادة. وهذا ما أقرّته عدة معاهدات قنصلية ثنائية.

في بلاده، مثلاً. وهو في هذه الحالات لا يقوم إلا بممارسة وظائفه القنصلية، وإثبات النص دون إبداء رأيه الشخصي[1].

كما لا يمكن تكليف الموظفين القنصليين أو الدبلوماسيين المشاركة في هيئة المحلفين Jury في الدول التي يعتمد قضاؤها مثل هذه الهيئة، لتعارض ذلك مع وظائفهم واضطرارهم إلى التغيّب عن مركز عملهم مدة طويلة للمشاركة في جلسات المحاكمة. وبالفعل فإن عدم مشاركة الموظف القنصلي في هيئة المحلفين لا يؤثر أبداً في عملية إحقاق العدالة، إذ يمكن للمحكمة أن تستعيض عنه بغيره، في حين أن امتناعه عن أداء الشهادة قد يؤدي إلى عرقلة أعمال العدالة، خصوصاً إذا كان هذا الموظف الشاهد الوحيد الأساسي في الحادثة.

يذكر أن الفقرة الثالثة من المادة /44/ تشمل بأحكامها القناصل الفخريين، عملاً بالفقرة /2/ من المادة /58/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، كما أنها تشمل جميع موظفي البعثات القنصلية المسلكية والفخرية من مستخدمين وإداريين وفنيين وخدم، حتى ولو كان هؤلاء من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين بشكل دائم في أراضيها، عملاً بالفقرة الأولى من المادة /71/ من الاتفاقية. وهذا يعني أن لهم الحق في الامتناع عن الشهادة وإبراز مستندات البعثة الرسمية، وكان التعامل الدولي قد استقر على هذا حتى قبل

(1) ففي عام 1935 مثلاً، طلب من القنصل الأميركي العام في ليفربول إبداء رأيه في القوة الثبوتية لوثائق الطلاق لدى المحاكم الأميركية، فأصدرت وزارة الخارجية الأميركية تعليمات إلى سفارتها في لندن لإعلام وزارة الخارجية البريطانية بعدم إمكان مثول القنصل الأميركي أمام المحاكم لإبداء رأيه بصفته خبيراً في قانون بلاده

توقيع الاتفاقية[1].

ثانياً: إجراءات الإدلاء بالشهادة

أشارت لجنة القانون الدولي في تعليقها على المادة /44/ من مشروعها القنصلي إلى قاعدتين أساسيتين على الدولة المضيفة مراعاتهما في الإجراءات المتعلقة بأداء الموظف القنصلي شهادته:

1 - تحاشي السلطة الراغبة في أخذ شهادة الموظف القنصلي عرقلة ممارسة مهامه الرسمية.

2 - قيامها، إذا ما أمكن، بأخذ شهادته في مسكنه أو مكتبه أو قبولها بتصريح مكتوب وموقع منه.

وفي ضوء ما ورد في المعاهدات القنصلية وقوانين الدول واجتهادات المحاكم ومؤلفات الفقهاء الدوليين ومشاريع التدوينات القنصلية، يمكننا تحديد الإجراءات التي تتبعها الدول عادة، في استدعاء الموظف القنصلي لأداء الشهادة، بالآتي:

---

(1) ففي عام 1962، مثلاً، طلب من القنصلية الأميركية في زغرب (يوغوسلافيا) أن يدلي مستخدم إداري فيها بالشهادة في قضية جنائية حول معلومات حصل عليها أثناء وجوده في مكتب القنصل الأميركي السابق الذي ترك يوغوسلافيا بعد انتهاء مهمته فيها، فرفضت وزارة الخارجية الأميركية الأمر وأحاطت سفارتها في بلغراد، في 1963/1/9، علماً بأن الممارسة الدولية والقانون الدولي يحولان دون إلزام أي موظف في البعثة القنصلية بإفشاء معلومات اطلع عليها بصفته الرسمية، لأن هذه المعلومات هي ملك للدولة الموفدة وتختلف تماماً عن المعلومات التي يتم الحصول عليها بالصفة الشخصية. فالحصانة هي حصانة الأعمال أو المعلومات، وهي تعود للدولة الموفدة ولا ترتبط أبداً بالأشخاص الذين مارسوا هذه الأعمال أو حصلوا على تلك المعلومات، ولا يحق لهؤلاء الشهادة فيها قبل موافقة هذه الدولة.

أولاً: تختلف الطرق التي تتبعها الدول في تبليغ الموظف القنصلي الدعوة لأداء الشهادة أو إبراز مستند. فبعضها يتبع الطرق المعتمدة لتبليغ الموظفين الدبلوماسيين بحيث ترفع وزارة العدل الأوراق إلى وزارة الخارجية التي تقوم بإرسالها إلى البعثة الدبلوماسية أو إلى البعثة القنصلية نفسها مع مذكرة رسمية[1]. إلا أن غالبية الدول تتبع طريقة توجيه الدعوة مباشرة إلى الموظف القنصلي بواسطة المباشرين القضائيين أو قوات الأمن أو غيرها باعتبار أنه لا يتمتع، كالموظف الدبلوماسي، بالحصانة القضائية المطلقة وبالإعفاء الكامل من أداء الشهادة. وينبغي في جميع الأحوال أن تخلو الدعوة من أي تحذير ينطوي على إجراءات قسرية أو عقوبات في حال الامتناع عن المثول أمام المحكمة، لأن ذلك يتنافى مع الاحترام الواجب لهذا الموظف. وهذا ما نصّت عليه صراحة الفقرة الأولى من المادة /44/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية وما أخذت به غالبية المعاهدات القنصلية الثنائية والقوانين الداخلية.

كما ان الفقرة الأولى من المادة /44/ التي نصّت على عدم إمكان اتخاذ إجراءات قسرية بحق الموظف القنصلي الممتنع عن المثول أمام المحكمة لأداء الشهادة، أثارت اعتراض وفود كثيرة في المؤتمر باعتبارها تجعل من واجب أداء الشهادة مجرد واجب أخلاقي.

---

(1) يتم عادة بهذه الطريقة تبليغ الأوراق القضائية إلى الموظفين الدبلوماسيين، على الرغم من حصانتهم القضائية، عملاً بمبدأ وجاهة المحاكمة. ولهم أن يتمنعوا عن تبلغها ويعيدوها إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة مع مذكرة يدلون فيها بحصانتهم التي تخولهم الامتناع عن أداء الشهادة. وتنص المادة /43/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني الصادر في 1948/9/18 على أن: «يبلغ رجال السلك السياسي أوراق الجلب بواسطة وزارة الخارجية». وينص قانون أصول المحاكمات الجزائية السورية على إمكان دعوة الموظف الدبلوماسي إلى أداء الشهادة شرط أن تتم بواسطة وزارة الخارجية. راجع فؤاد شباط: القانون الدبلوماسي والقنصلي في القانون الدولي. دراسات في الدبلوماسية العربية، ج 3، بيروت، 1966، ص 381.

واقترحت هذه الوفود حذف الجملة التي تحول دون اتخاذ الإجراءات القسرية أو فرض العقوبات. ولكن الاقتراح وجد معارضة من وفود أخرى رأت في الإجـراءات القسرية انتقاصاً من احترام الموظف القنصلي يضعه في موقف صعب قد يؤثر في ممارسة أعماله. فأداء الشهادة في قضية جزائية ضد بعض المجرمين قد يعرّضه لإجراءات انتقامية وعدم أدائها سيعرضه للعقاب. وأدى التصويت على الاقتراحات إلى إسقاط الاقتراح المذكور.

ولهذا يمكن القول أن للموظف القنصلي الحق في الاعتراض على كل استدعاء لأداء الشهادة إذا تضمن إشارة إلى إجراءات قسرية أو عقوبات قد تتخذ بحقه في حالة تمنعه[1].

ولو تساءلنا عن الإجراءات التي يحق لسلطات الدولة المضيفة إتخاذها في حال امتناع الموظف القنصلي عن أداء شهادة مهمة لإحقاق العدالة، لقلنا أنه بإمكان هذه السلطات اللجوء إلى الطرق الدبلوماسية والاحتجاج لدى دولته على تخلفه والتوسّط معها لحثه على الامتثال لدعوة المحكمة. ولهذا إذا استمر على موقفه أن تسحب إجازته القنصلية وتعتبره شخصاً غير مرغوب فيه وتطرده من أراضيها، أو أن تطلب إلى دولته استدعاءه.

---

(1) ففي عام 1899، مثلاً، أبلغ القنصل الأميركي العام في ألمانيا دعوة للمثول أمام المحكمة وأداء الشهادة، جاء فيها أن تخلفه عن الاستجابة سيعرضه للغرامة أو السجن، فاحتج على ما ورد في الدعوة على الرغم من إعلان استعداده لأداء الشهادة. وتبيّن أن ورقة التبليغ قد وجهت إليه خطأ بشكلها المعتاد فتم سحبها وإبدالها برسالة لطيفة حملها إليه كاتب المحكمة الذي اعتذر شفهياً عن الطريقة التي تم بها تبليغ الدعوة الأولى. وفي حادث مماثل وقع في مدينة كاتانيا في إيطاليا، عام 1914، احتج القنصل على ورقة الدعوة إلى الشهادة، لما جاء فيها من ذكر للعقوبة التي سيتعرض لها في حال تخلفه عن الحضور، فقامت المحكمة بإبلاغه أن صفته القنصلية لم تكن معروفة وطلبت منه تجاهل الجزء من التبليغ موضع الاعتراض.

ونذكر أن عدم إمكان اتخاذ إجراءات قسرية وعقوبات بحق الموظف القنصلي الممتنع عن أداء الشهادة يطبق على الموظفين القنصليين المسلكيين فقط ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها. فإذا كان هؤلاء من مواطني هذه الدولة أو من المقيمين الدائمين فيها بأنهم يعاملون معاملة المواطنين العاديين. وكذلك الأمر بالنسبة إلى القناصل الفخريين وبقية موظفي البعثة القنصلية المسلكية والفخرية من المستخدمين الإداريين والفنيين والخدم. غير أن لجميع هؤلاء ومنهم المقيمون الدائمون في أراضي الدولة المضيفة أو حاملو جنسيتها، عند المثول أمام المحكمة، إعلان تمنعهم عن أداء الشهادة لارتباطها بالأعمال الرسمية للبعثة أو لكون المستند المطلوب مستنداً رسمياً من مستندات البعثة.

ثانياً: يجب، عند أخذ شهادة الموظف القنصلي، إتباع إجراءات خاصة تتلاءم مع الاحترام الذي يليق بمركزه ويحول دون عرقلة أعماله القنصلية. وإذا سمحت قوانين الدولة المضيفة، فإنه يمكن أخذ شهادته في منزله أو مكتبه، خطياً أو شفهياً، بواسطة قاض منتدب، على أن يتم تحديد وقت أخذها بالاتفاق بين المحكمة والبعثة القنصلية وبشكل لا يؤدي إلى تأخير إجراءات المحكمة من جهة، ولا إلى عرقلة أعمال الموظف من جهة أخرى. ويمكن الاكتفاء بتصريح خطي يوقعه الموظف ويمهر بخاتم البعثة ويصدق عليه رئيسها ويرسله إلى المحكمة.

وتحصر بعض القوانين والمعاهدات القنصلية إتباع هذه الإجراءات غير العادية في أخذ الشهادة بالحالات الاستثنائية، أي عندما تستدعي الضرورات الوظيفية عدم تغيّبه عن مركز عمله للمثول أمام المحكمة، خصوصاً إذا بعدت المسافة بين مركز البعثة

ومركز المحكمة، أو إذا حال المرض أو أي ظرف آخر دون مثوله أمام المحكمة. ولكن قوانين بعض الدول تمنع اللجوء إلى هذه الإجراءات الاستثنائية بأية صورة من الصور. وقد تستدعي الضرورة أحياناً، حتى في الدول التي تجيز اللجوء إلى هذه الإجراءات، مثول الموظف القنصلي أمام المحكمة للشهادة، خصوصاً في القضايا الجنائية. وعلى المحكمة عندئذ أخذ شهادته بالسرعة الممكنة وعدم إطالة مدة وجوده لديها لما في ذلك من عرقلة لأداء مهامه. كما يجب عليها معاملته بكل احترام وتقدير[1].

(1) وتنص بعض المعاهدات القنصلية على عدم جواز الطلب إليه، عند أداء الشهادة، حلف اليمين القانونية. وليس للمحكمة في أية حال أن تعتبر امتناعه عن المثول أمامها تحقيراً لها كما حدث في قضية Juan Ysmael and co. V. S. S. Tasikmalja، عام 1952، عندما اعتبرت المحكمة العليا في هونغ كونغ، في قرار سيء لها، امتناع قنصل أندونيسيا العام في هذه المدينة عن المثول أمامها للشهادة بناء على تعليمات من حكومته والمطالبة بأخذ شهادته في مبنى القنصلية، احتقاراً لها. ويزودنا تاريخ العلاقات القنصلية بالكثير من الحالات التي تقبلت فيها المحاكم بصدر رحب، عندما تسمح القوانين الداخلية بذلك، رغبة الموظف القنصلي في إعطاء الشهادة في مكتبه أو منزله أو في إرسالها خطياً إلى المحكمة. ففي عام 1962 طلبت إحدى المحاكم الأميركية من نائب القنصل السويسري في نيويورك أداء شهادته في قضية جنائية تتعلق بتهريب كمية كبيرة من الساعات، فأفادت وزارة الخارجية السويسرية أنه يتعذر على هذا الموظف المثول أمام المحكمة لأسباب مبدئية، غير أنه بامكان القنصل السويسري العام في نيويورك أن يوقع تصريحاً حول المعلومات المطلوبة ويرفعه إلى المحكمة. فوافقت المحكمة وسويت المشكلة. راجع: الوظيفة القنصلية، ص 644 - 888.

الفصل الخامس

التنازل عن الحصانة

وطرق تحصيل الحقوق

من الواضح أنَّ حصانة الموظف القنصلي بالنسبة إلى أعماله الوظيفية هي كحصانة الموظف الدبلوماسي المطلقة، حصانة مقررة لدولته أساساً، ولهذه الدولة أن تتنازل عنها استجابة لمتطلبات العدالة، إلاّ أن رفض التنازل لا يعني تجريد المتضرر من كل وسيلة للحصول على حقه، فهناك طرق أخرى للوصول إلى هذا الحق.

أولاً: التنازل عن الحصانة Waiver of Immunity

تنص المادة /45/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية على [1]:

1 - لا يجوز للدولة الموفدة أن تتنازل بالنسبة إلى أحد موظفي

---

(1) وهي تشمل بأحكامها القناصل الفخريين، عملاً بالفقرة الثانية من المادة /58/ من الاتفاقية.

البعثة القنصلية عن الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد 41 و43 و44.

2 - يجب أن يكون التنازل صريحاً، باستثناء ما ذكر في الفقرة الثالثة من هذه المادة. ويجب تبليغه خطياً إلى الدولة المضيفة.

3 - إذا أقام موظف أو مستخدم قنصلي دعوى في موضوع يخوله حق التمتع بالحصانة وفقاً للمادة /43/، حرم من حق الدفع بالحصانة القضائية تجاه أي ادعاء معاكس مرتبط مباشرة بالادعاء الرئيسي.

4 - إن التنازل عن الحصانة القضائية في الدعوى المدنية والإدارية لا يتضمن حكماً التنازل عن الحصانة بالنسبة إلى إجراءات تنفيذ الحكم التي تستوجب تنازلاً خاصاً[1].

تقر المادة /45/ بأن الحصانة القضائية الممنوحة للموظف القنصلي عن أعماله الوظيفية هي حصانة مقرّرة أصلاً لدولته التي لها وحدها الحق في التنازل عنها. فالموظف القنصلي لا يمكنه التنازل عنها إلاّ بموافقة دولته. كما لا يمكنه التمسّك بها إذا تنازلت دولته عنها، ولا الاحتجاج على هذا التنازل. ولو راجعنا الفقرة الثانية من المادة /32/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية لوجدنا بأنها تنص على أن التنازل عن الحصانة يجب أن يكون صريحاً. ولهذا لا يمكن، بأي شكل من الأشكال، أن يفسّر تغيب الموظف القنصلي

(1) راجع كذلك نص المادة /32/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية التي تماثل أحكامها في غالبيتها العظمى أحكام هذه المادة.

(أو الدبلوماسي) عن حضور جلسات المحاكمة بأنه تنازل ضمني عن حصانته القضائية. بل بالعكس يجب اعتبار عدم الحضور إدلاء ضمنياً بالحصانة ومجرد حضوره أمام المحكمة لا يعتبر تنازلاً، وإن لم يدل بحصانته. ان على المحكمة أن تطلب إبراز مستند يثبت تنازل دولته عن هذه الحصانة، لأن التنازل يصدر عن الدولة بشكل خطي وصريح، مع أن بعض الاجتهادات السابقة لاتفاقية فيينا كانت تعتبر أن مجرد مثول الموظف القنصلي (أو الدبلوماسي) أمام المحكمة وخوضه في مواضيع الدعوى دون الإدلاء بحصانته، هو بمثابة تنازل ضمني عن حصانته[1].

ويتم تبليغ التنازل عن الحصانة عادة بالطرق الدبلوماسية إذا تعلق الأمر برئيس البعثة القنصلية، وبواسطة هذا الأخير إذا تعلق الموضوع بأحد موظفيه. وليس للمحكمة أو لوزارة خارجية الدولة المضيفة لدى تسلمها مذكرة من رئيس البعثة الدبلوماسية يعلمها فيها بتنازل دولته عن حصانة رئيس البعثة القنصلية أو مذكرة من رئيس البعثة الدبلوماسية يعلمها فيها بتنازل دولته عن حصانة رئيس البعثة القنصلية أو مذكرة من رئيس البعثة القنصلية يعلمها فيها بتنازل دولته عن حصانة أحد موظفي بعثته، أن تتساءل عن مدى صحة هذه المذكرة، إذ لا يعقل أن يقوم رئيس إحدى البعثتين الدبلوماسية أو القنصلية بإعلان التنازل عن حصانة أحد الموظفين

(1) تطبق نفس الإجراءات على التنازل عن حصانة الموظف الدبلوماسي، فعندما ألقي القبض، مثلاً، على جوزيف خليل يونس في مطار بيروت متلبساً بجرم تهريب مخدرات، وكان يومها سفيراً لهايتي في الأردن، أرسلت سفارة هايتي في بيروت إلى وزارة الخارجية اللبنانية صورة برقية صادرة عن وزير الدولة للشؤون الخارجية في هايتي يعلن فيها عزل السيد يونس من منصبه. وأرسلت إليها كذلك مذكرة تعلمها فيها بأنه لم يعد للسيد يونس أية صفة دبلوماسية، فاعتبر ذلك تنازلاً من هايتي عن حرمة سفيرها الشخصية وحصانته القضائية راجع النشرة القضائية اللبنانية 1974، ص 361 – 632.

دون الرجوع إلى دولته والحصول على موافقتها[1].

كما تطبق إجراءات التنازل عن الحصانة على جميع أنواع الحصانة التي نصّت عليها المواد 41 و43 و44 من اتفاقية ڤيينا القنصلية ويعتبر باطلاً كل تنازل مسبق عن الحصانة، يرد مقدماً أو ضمن أحكام عقد أو في تعهد شخص. ويبقى التنازل عن الحصانة سارياً خلال جميع مراحل الدعوى وعلى مختلف درجات المحاكمة، ففي عام 1965، أعلنت إحدى محاكم الاستئناف الأميركية أن التنازل عن الحصانة القضائية أمام محكمة الدرجة الأولى يشمل التنازل عنها أمام المحاكم العليا في الدعوى عينها.

إلا أن ثمَّة حالة واحدة يتم فيها التنازل ضمنياً ويعتبر مقبولاً هي مباشرة الموظف القنصلي أو الدبلوماسي إجراءات الدعوى أمام المحاكم، أي اتخاذه صفة الادعاء الشخصي حول موضوع تشمله الحصانة أصلًا لارتباطه بالوظائف القنصلية. ففي هذه الحالة يفترض حصول الموظف القنصلي أو الدبلوماسي على موافقة دولته على رفع الدعوى. ثم إن رفع الدعوى على شخص ما يفترض إتاحة المجال أمام المدعى عليه للرد وتقديم طلبات معاكسة ترتبط بموضوع الادعاء.

ولا يشمل التنازل عن الحصانة القضائية المدنية التنازل عن الحصانة ضد الإجراءات التنفيذية التي تتخذ عادة بعد صدور الحكم، لأن هذه الإجراءات تتطلب تنازلاً خاصاً يصدر عن الدولة الموفدة بشكل صريح ويبلغ خطياً إلى الدولة المضيفة بالطريقة نفسها التي يبلغ بها التنازل عن الحصانة، فهذا التنازل يمنح الموظف القنصلي أو الدبلوماسي حقاً من جانب واحد بحيث يمكن

---

(1) راجع علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 202.

التمسّك بتنفيذ الحكم إذا صدر لمصلحته أو التمسّك بالحصانة إذا صدر لغير مصلحته. ويرى بعض الفقهاء أن الفصل بين التنازل عن الحصانة القضائية والتنازل عن الحصانات ضد الإجراءات التنفيذية له ما يبرره بالنسبة إلى الموظف الدبلوماسي الذي يتمتع بالحصانة القضائية الكاملة، وليس له أي مبرر بالنسبة إلى الموظف القنصلي الذي يخضع أصلاً للاختصاص القضائي للدولة المضيفة في جميع أعماله باستثناء ما يتعلق منها بوظائفه الرسمية[1].

تشكل المادة /45/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية مادة نظرية أكثر منها عملية، فجاءت لتكرر أحكام المادة /32/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية وتتجاهل حقيقة مهمة وهي أن الموظف الدبلوماسي يتمتع بحصانة قضائية كاملة بالنسبة إلى أعماله الوظيفية والشخصية وأن النص على قواعد التنازل عن حصانته أمر مهم لأن الدولة الموفدة قد ترى أن إجراءات العدالة تستوجب إخضاعه لاختصاص القضاء المحلي عن أعمال شخصية قام بها لا تتلاءم مع صفته الدبلوماسية وطبيعة مهامه كممثل لها. وبالنسبة إلى الموظف القنصلي الذي لا حصانة له أصلاً إلاّ في الأعمال التي تتعلق بوظائفه، فإن جميع أعماله الشخصية تخضع للقضاء المحلي ولا حصانة لها أصلًا. أما أعماله الوظيفية فإنها ترتبط بالدولة

(1) يذكر ان المؤتمرون في ڤيينا عامي 1961 و1963 قد قرَّروا الإبقاء على هذا التمييز لأن هناك دولاً تميّز في أنظمتها القانونية، بين إجراءات المحاكمة وإجراءات تنفيذ الأحكام التي تتطلب صدور حكم خاص بالتنفيذ، ولأن إجراءات التنفيذ قد تمسُّ حصانات أخرى غير الحصانة القضائية التي تمَّ التنازل عنها أثناء المحاكمة، كحرمة الموظف القنصلي أو الدبلوماسي وحرمة المسكن. وهي تستوجب تنازلاً خاصاً. أما بالنسبة إلى الأحكام الجزائية التي ترتبط بالحق العام، فإن التنازل عن الحصانة القضائية يفرض حكماً التنازل عن الحصانة ضد إجراءات تنفيذ العقوبات بحيث يمكن تنفيذها فور اكتساب الحكم الصيغة النهائية وفقاً لقوانين الدولة المضيفة.

الموفدة التي لا يمكنها أن تفسح في المجال أمام المحاكم الأجنبية لمحاكمة أعمالها، إضافة إلى أن الموظف القنصلي يقوم بهذه الأعمال عادة تنفيذاً لتعليمات دولته، وإن تجاوز الموظف القنصلي لأعماله الوظيفية يخضعه للاختصاص القضائي للدولة المضيفة[1]. ومن هنا يبدو لنا أن تطبيق المادة /45/ قد ينحصر بأحكام المادة /44/ المتعلقة بأداء الشهادة بحيث تتيح الدولة الموفدة لموظفها القنصلي أداء الشهادة حول أمور تتعلق بمهامه القنصلية أو تتيح له إبراز المستندات الرسمية للبعثة متنازلة بذلك عن حصانته ضد إجراءات الشهادة بالنسبة إلى هذه المواضيع.

ثانياً: الوسائل الأخرى لتحصيل الحق

لو افترضنا أن دولة الموظف الدبلوماسي أو القنصلي رفضت نزع حصانته القضائية، فما هي المسائل التي يمكن للمتضرر اللجوء إليها لتحصيل حقه بعد أن سُدّت أمامه الطرق المعتادة، أي اللجوء إلى القضاء؟ في هذه الحالة ثمة وسيلتان: اللجوء إلى الوسائل الدبلوماسية، أو إقامة الدعوى على الموظف القنصلي أو الدبلوماسي أمام محاكم بلاده[2].

1 - اللجوء إلى الوسائل الدبلوماسية:

يتقدم المتضرر إلى وزارة خارجية دولته بعريضة يشرح فيها شكواه، ويطلب من الوزارة التوسّط لدى البعثة صاحبة العلاقة، أو لدى الدولة الموفدة، لإلزام المشكو منه بالإيفاء بالتزاماته. ويرفق بالعريضة المستندات الثبوتية. فإذا اقتنعت الوزارة بجدية الشكوى قامت بالتوسّط

---

(1) Lee: «Vienna convention», PP. 137 - 139.

(2) راجع خليل حسين، التنظيم الدبلوماسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2011.

لدى رئيس البعثة لإنهاء النزاع حبياً. ولها أن تتصل بالطرق الدبلوماسية بوزارة خارجية الدولة الموفدة. وغالباً ما تؤدي هذه الوساطة إلى إيصال المتضرِّر إلى حقه. ويبقى لوزارة الخارجية، في حال فشلها في إحقاق الحق، أن تطلب إلى الدولة الموفدة سحب موظفها، أو أن تقوم هي بسحب إجازته، أو اعتباره شخصاً غير مرغوب فيه. وثمَّة حالات استثنائية ونادرة اتبعتها بعض الدول لتحصيل حقوق مواطنيها، كربط موافقتها على تعيين رئيس بعثة بديل بتسديد الالتزامات المترتّبة على رئيس البعثة السابق. وبإمكان المتضرِّر قبل اللجوء إلى وزارة خارجيته، التوجّه مباشرة إلى رئيس البعثة بشكواه طالباً منه إحقاق الحق، فإذا فشل توجّه إلى وزارة خارجيته.

2 - إقامة الدعوى على الموظف أمام محاكم بلاده

لا حصانة للموظف الدبلوماسي أو القنصلي في بلاده، ولهذا يحق للمتضرِّر إقامة الدعوى أمام محاكم هذه البلاد[1]. إلاّ أن هذه الطريقة صعبة تستهلك الكثير من الوقت والمال، خصوصاً إذا كان بلد الموظف القنصلي بعيداً جداً، وتستوجب تعيين محام مطلع على قوانين البلد الذي ستقام فيه الدعوى يعرف المحكمة المختصة وما إذا كان موضوع الادعاء يشكل جرماً وفقاً لهذه القوانين، علاوة على مسائل أخرى تتعلق بالقانون الدولي الخاص، فقد تحظر القوانين على محاكم البلد النظر في الجرائم التي تقع في أراضي دولة أخرى، خصوصاً إذا كانت هذه المحاكم لا تأخذ بقواعد الرد والإحالة المعروفة في القانون الدولي الخاص.

(1) ففي عام 1878، مثلاً، نصحت وزارة الخارجية البريطانية المتضررين من إصدار قنصل فنزويلا وثيقة غير كاملة لمركب إنكليزي، باقامة الدعوى على القنصل أمام المحاكم الفنزويلية فور وصولهم إلى فنزويلا لتعذر إقامتها عليه أمام المحاكم الانكليزية لارتباطها بإجراء يتعلق بأداء الوظائف القنصلية.

الباب التاسع

امتيازات موظفي البعثة القنصلية

يختلف وضع الموظف القنصلي والدبلوماسي المقيم في الدولة المضيفة عن وضع بقية الأجانب فيها، باعتباره موظفاً رسمياً لدولة أجنبية تنتدبه بصورة مؤقتة للقيام برعاية مصالحها وحماية شؤون مواطنيها والعمل على تنمية العلاقات الودّية بين الدولتين، ويتطلب هذا الوضع تسهيل إقامته وإعفاءه من أحكام القوانين المتعلقة بإقامة الأجانب العاديين، ومنحه ولو على سبيل المجاملة وشرط المعاملة بالمثل، امتيازات مالية تعفيه من الضرائب والرسوم.

الفصل الأول

الإعفاءات الجمركية

نصّت المادة /50/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية على إعفاء موظفي البعثات القنصلية من الرسوم الجمركية[1]، من إجراءات تفتيش أمتعتهم ووضعت لها قواعد، على الشكل التالي:

1 - تجيز الدولة المضيفة، وفقاً لما تسن من قوانين وأنظمة، دخول المواد الآتية، معفاة من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والأتاوات الأخرى المرتبطة بها غير تكاليف التخزين والنقل ونفقات الخدمات المماثلة:

أ - المواد المعدة للاستعمال الرسمي للبعثة القنصلية.

---

(1) تشمل الإعفاءات الجمركية الإعفاء من رسوم الاستيراد والتصدير التي تفرضها سلطات الدولة المضيفة عادة على البضائع المختلفة عند إدخالها إلى إقليمها أو عند إخراجها منه والرسوم المرتبة بها كالرسوم المفروضة على منح رخص الاستيراد. ولا تعتبر من قبيل الضرائب والرسوم الجمركية نفقات تخزين البضائع ونقلها وحفظها بالتبريد وتوضيبها، وما شابه ذلك من خدمات، لأن هذه النفقات تشكل ثمناً لأداء الخدمة. إلاّ أنه ليس ثمة ما يحول دون قيام الدولة المضيفة بإعفاء البعثات وموظفيها من هذه النفقات على أساس المجاملة.

ب - المواد المعدة للاستعمال الشخصي للموظف القنصلي وأفراد عائلته الذين يشكلون جزءاً من أسرته بما في ذلك المواد المعدة لإقامته. ولا ينبغي أن تتجاوز مواد الاستهلاك الكميات الضرورية لاستعمالها المباشر من قبل الأشخاص المعنيين.

ت - يستفيد المستخدمون القنصليون من الامتيازات والإعفاءات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة بالنسبة إلى المواد المستوردة خلال الفترة الأولى من تسلمهم العمل[1].

2 - تعفى من التفتيش الجمركي الأمتعة الشخصية المرافقة للموظفين القنصليين وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم. ولا يمكن إخضاعها للتفتيش إلاّ إذا كانت هناك أسباب جدّية تدعو للاعتقاد بأنها تحتوي مواد غير تلك المذكورة في المقطع «ب» من الفقرة الأولى من هذه المادة، أو مواد تصديرها أو استيرادها ممنوع بمقتضى قوانين وأنظمة الدولة المضيفة، أو خاضع لقوانين وأنظمة الحجر الصحي. ولا يجوز إجراء هذا التفتيش إلاّ بحضور الموظف القنصلي أو المعني من أفراد عائلته[2].

---

(1) إن نص هذه الفقرة مطابقة لنص الجملة الأخيرة من الفقرة /2/ من المادة /37/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية المتعلقة بإعفاء الموظفين الإداريين من رسوم الجمارك. للمزيد راجع خليل حسين، التنظيم الدبلوماسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص 387 وما يليها.

(2) إن نص هذه الفقرة مماثل لنص الفقرة /2/ من المادة/36/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية مع فارقين، الأول هو عدم حصر الإعفاء من التفتيش بالأمتعة الخاصة المرافقة للموظف الدبلوماسي، وبالتالي عدم إخضاع جميع أمتعته للتفتيش سواء أكانت مرافقة له أم لا. والثاني هو جواز إجراء تفتيش أمتعة الدبلوماسي بحضوره أو حضور ممثل مفوض منه. خليل حسين، المرجع السابق، ص 387 وما يليها.

وقد ظهرت في المؤتمر القنصلي أثناء مناقشة مشروع هذه المادة تيارات مختلفة عكست التباين في نظرة الدول إلى منح الإعفاءات الجمركية تبعاً لأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية، فبينما طالبت دول أوروبا الشرقية السابقة والدول الغربية الغنية بالتوسّع في منحها للموظفين القنصليين، طالبت الدول الفقيرة بتقليصها وحصرها. وجاءت المادة /50/ توفِّق بين الاتجاهين.

أولاً: تطور نطاق الإعفاءات الجمركية

وجدت لجنة القانون الدولي خلال إعداد مشروعي اتفاقيتي ڤيينا الدبلوماسية والقنصلية، أن تطوراً قد طرأ على هذا المفهوم وأدى إلى بروز قاعدة دولية تقر إعفاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية من الرسوم الجمركية على البضائع التي تستوردها لحاجاتها الرسمية. ومن هنا جاء المقطع الأول من الفقرة الأولى من كل من المادتين /36/ من الاتفاقية الدبلوماسية و/50/ من الاتفاقية القنصلية، وكذلك المادة /62/ من هذه الأخيرة، تكريساً لهذه القاعدة. كما نصّت عليها غالبية المعاهدات القنصلية[1] والقوانين الوطنية[2].

---

(1) مثل: الفقرة الأولى من المادة /14/ من المعاهدة القنصلية الأميركية – البريطانية لعام 1951. الفقرة الأولى من المادة /12/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960. المقطع الأول من الفقرة الأولى من المادة /25/ من المعاهدة الفرنسية – الأميركية لعام 1966.

(2) ومن المواد التي تستوردها البعثات لحاجاتها وتعفى من الرسوم الجمركية في حدود القوانين والأنظمة المحلية نذكر: الأعلام والشعارات واللوحات والأختام والكتب والمطبوعات الرسمية والأفلام الدعائية ووثائق السفر وأجهزة الشيفرة والراديو والسينما والتلفزيون والتلكس والأثاث والأدوات المكتبية كالآلات الكاتبة والحاسبة والناسخة والملفات والخزانات الحديدية، والسيارات، والطائرات والسفن والدراجات المعدّة لاستعمال البعثة الرسمي، والمآكل والمشروبات المختلفة الخاصة بالضيافة في المكاتب أو الضرورية لإقامة الحفلات الرسمية، وكذلك النقد الأجنبي الضروري لتسيير أعمال البعثة. وللبعثة الحق في إعادة تصدير هذه الممتلكات معفاة من الرسوم الجمركية، وذلك عند إغلاقها أو إنهاء أعمالها في الدولة المضيفة.

وفي الواقع يختلف موقف الدول من الإعفاءات الجمركية التي يمكن إفادة موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية منها بشكل عام وموظفي البعثات القنصلية بشكل خاص، بالنظر لكثرة عدد هؤلاء وانتشارهم في مناطق مختلفة من الدولة المضيفة، ونظراً لما قد تشكله إساءة الاستعمال من ضرَّر يلحق باقتصاده. أن تقديم التسهيلات الضرورية لهؤلاء الموظفين بإعفائهم من بعض القيود الجمركية، يُحسِّن من ظروف معيشتهم ويتيح لهم الانصراف التام إلى أعمالهم دون إضاعة الوقت في البحث عن ضروريات الحياة اليومية. ولكن الدول المضيفة، وخصوصاً الصغيرة منها، تتخوّف من حدوث انعكاسات سلبية قد يتركها منح الإعفاءات الجمركية على اقتصادها وعلى نفسية مواطنيها، مع العلم أن ظروف هذه الدول قد تشجّع على إساءة استعمال هذه الإعفاءات، نظراً لانتشار تجارة «السوق السوداء» فيها كنتيجة للأنظمة الجمركية والنقدية الصارمة التي تتبعها ولعدم توافر الوسائل والأجهزة الفاعلة الكفيلة بالحد من هذه التجاوزات[1].

أما بالنسبة إلى الدول الكبرى الغنية فإن من مصلحتها تعميم الإعفاءات الجمركية وتوسيع نطاقها نظراً لكثرة عدد بعثاتها في

---

(1) قد يقال للدفاع عن منح هذه الإعفاءات الجمركية، أن تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل يحد من خسارة الدولة المضيفة لأن هذه الدولة تأخذ بعين الاعتبار، عند تحديد مرتبات موظفي سلكها الخارجي، الإعفاءات التي يستفيد منها هؤلاء، وتقوم بالتالي بتخفيض هذه المرتبات. إلاّ أن هذه الحجة واهية لأن عدد بعثات الدول الصغيرة أو الفقيرة لدى الدول الأخرى أو حجم هذه البعثات هو أقل بكثير من عدد البعثات العاملة في أراضيها أو حجمها. لهذا نلاحظ أن العديد من المعاهدات القنصلية الثنائية يحدد فترة زمنية يمنح خلالها موظفو البعثات القنصلية إعفاءات جمركية، وتنتهي هذه الفترة بعد أشهر قليلة من تاريخ وصول الموظف القنصلي إلى مركز عمله.راجع الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 683 وما يليها.

الخارج وارتفاع عدد الموظفين فيها بحيث يؤدّي منح هذه الإعفاءات إلى زيادة الاستيراد منها، دون أن تتضرر من منح إعفاءات جمركية واسعة للبعثات الأجنبية العاملة لديها التي تعتمد في شراء السلع على أسواقها ومؤسساتها.

ثمّة أسباب أخرى يستند إليها كل فريق لتعزيز موقفه. فالفريق الذي يدعو إلى التضييق يرى أن صفة الموظف القنصلي تختلف عن صفة الموظف الدبلوماسي وأن لا ضرورة بالتالي لمنحه امتيازات واسعة. وإذا كان لدولة واحدة عدة بعثات قنصلية منتشرة في أقاليم الدولة المضيفة أصبح عدد الموظفين القنصليين أكبر بكثير من عدد الموظفين الدبلوماسيين وأصبح التوسّع في منح الإعفاءات الجمركية للموظفين القنصليين عبئاً ثقيلاً على عاتق الدولة المضيفة. ويستند الفريق المنادي بالتوسّع في منح الإعفاءات الجمركية على الاتجاه الحديث في حقل العلاقات القنصلية الذي يدعو إلى تضييق شقة التمييز بين الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين وعلى اتجاه غالبية الدول إلى توحيد السلكين والمساواة بين حصاناتهما وامتيازاتهما إلى أقصى حد ممكن[1]. وبرز هذان الاتجاهان خلال مناقشة المادة /50/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية (المادة /49/ من مشروع لجنة القانون الدولي)[2]. وتوصل المؤتمر إلى التوفيق بينهما، فجاءت المادة /50/ تقر للموظفين القنصلين بحق الاستفادة من الإعفاءات الجمركية دون تحديد فترة زمنية، وذلك بالنسبة إلى المواد التي يستوردونها لاستعمالهم الشخصي أو للاستعمال الشخصي للأفراد الذين يشكلون جزءاً من أسرهم، وفي ذلك مساواة مع الموظفين الدبلوماسيين، وتكريس لتطور مهم في حقل العلاقات القنصلية

---

(1) Lee: «Vienna Convention», PP. 151 - 152.

(2) U.N. Consular Conference, Vol. 1, P. 404.

يهدف إلى توحيد الامتيازات والحصانات الدبلوماسية والقنصلية بما في ذلك الإعفاءات الجمركية.

سبق لدول عدة قبل وضع اتفاقية ڤيينا القنصلية أن تبادلت مذكرات ساوت فيها، في حقل الإعفاءات الجمركية، بين الموظفين القنصليين والموظفين الدبلوماسيين، كما ضمّنت معاهداتها القنصلية وقوانينها وأنظمتها الداخلية نصوصاً مشابهة. ومن جهة ثانية سمحت المادة /50/ لقوانين الدول المضيفة وأنظمتها بأن تحد من هذه الإعفاءات وتقيدها بهدف الحؤول دون إساءة استعمالها. واستثنت بعض موظفي البعثة من الاستفادة منها وقيّدت فترة استفادة بعضهم الآخر، وحدَّدت الكميات المعفاة عن طريق حصرها بالمواد الضرورية للاستعمال المباشر. وأتاحت للسلطات الجمركية حق التفتيش عند قيام شك بحصول تجاوز. كما أن ثمَّة مبدأ مهماً تتمسك به الدول عند منحها الإعفاءات الجمركية هو مبدأ المعاملة بالمثل، وإغفال المادة /50/ النص عليه لا يعني التخلي عنه، لأن عدم إيراده يعود إلى اعتقاد المؤتمرين بأن مجرّد التزام الدول الموقعة على الاتفاقية بأحكامها، يؤدّي إلى وجوب تبادلها المعاملة بالمثل. وبالفعل فإن للمبدأ أهمية كبيرة في حقل الإعفاءات الجمركية نظراً لتباين القوانين والأنظمة الداخلية للدول في تحديد هذه الإعفاءات[1].

---

(1) أكدت وزارة الخارجية الأميركية في العديد من المناسبات على أهمية هذا المبدأ بالنسبة إلى الإعفاءات الجمركية التي تمنحها، ففي كتاب وجهته في 1959/12/3 إلى بعثتها في برن أفادت أن منح الإعفاءات الجمركية في الولايات المتحدة يتم على أساس المعاملة الدقيقة بالمثل Exact Reciprocity وبالتالي فإن إفادة موظفي البعثات القنصلية السويسرية العاملة في الولايات المتحدة من الإعفاءات الجمركية يتوقف على مدى استفادة موظفي البعثات القنصلية الأميركية العاملين في سويسرا من هذه الإعفاءات، وأعادت الخارجية الأميركية تأكيدها على المبدأ عام 1965 في جواب لها على استفسار من السفارة الكولومبية بهذا الخصوص. وتنص تعليمات وزارة الخارجية الأميركية على ضرورة قيام البعثات الأميركية في الخارج بإعلام الوزارة عن القيود التي =

ثانياً: قيود الإعفاءات الجمركية

استنادا إلى المواد 50 و57 و71 من اتفاقية ڤيينا القنصلية وإلى المعاهدات القنصلية والقوانين والأنظمة الداخلية للدول، يتبيّن أنه يمكن تقسيم القيود على الإعفاءات الجمركية إلى قيود متعلقة بالأشخاص، وقيود متعلقة بأنواع المواد المستوردة وكمياتها ومدة استيرادها، وقيود متعلقة ببيع المواد المستوردة أو إعادة تصديرها، بالإضافة إلى حق التفتيش الجمركي وتحديد إجراءات الاستيراد. ويشترط أن تكون هذه القيود عامة في حدود شرط المعاملة بالمثل وتشمل موظفي بعثات جميع الدول[1].

1 - القيود الواردة على الأشخاص:

بالاستناد إلى المادتين 57 و71 من اتفاقية ڤيينا القنصلية يمكن تحديد القيود على الاشخاص ومن بينها:

أ - لا يستفيد من الإعفاءات الجمركية الموظفون القنصليون المسلكيون ومستخدمو البعثات القنصلية المسلكية ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة

= تطبقها الدول عليها وعلى موظفيها في مجال الإعفاءات الجمركية من أجل إبلاغها إلى السلطات الجمركية الأميركية لتطبيق معاملة مماثلة على موظفي بعثات هذه الدول العاملين في الولايات المتحدة. وتشترط الفقرة /ب/ من المادة /263/ من قانون الجمارك اللبناني تحقق شرط المعاملة بالمثل لمنح الإعفاءات الجمركية لموظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية. الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 684.

(1) راجع الفقرة الثالثة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /49/ من مشروعها القنصلي في:

U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 33.

في أراضيها أو يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً في هذه الدولة.

ب - ووفقاً للحالة السابقة لا يحق لأي فرد من أفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم الاستفادة من أي إعفاء قنصلي.

ت - يسقط كذلك حق كل فرد منهم في الإعفاء عند اكتسابه جنسية الدولة المضيفة أو منحه إقامة دائمة فيها أو تعاطيه أي عمل مكسب في أراضيها.

ث - لا يستفيد من الإعفاءات الجمركية خدم البعثة القنصلية والخدم الخاصون العاملون في منازل الموظفين القنصليين مهما يكن وضعهم حتى ولو لم يكونوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها أو اقتصر نشاطهم على عملهم لدى هؤلاء الموظفين.

ج - لا يستفيد القناصل الفخريون وموظفو البعثات القنصلية الفخرية من أي إعفاء بالنسبة إلى الحاجات الشخصية التي يستوردونها، لأن الإعفاءات الجمركية التي تمنح لبعثاتهم تقتصر على المواد المخصصة لاستعمال البعثة الرسمي، عملاً بالمادة /62/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية التي تنص على: «تجيز الدولة المضيفة، وفقاً لأحكامها التشريعية والتنظيمية، إدخال المواد الآتية، معفاة من الرسوم الجمركية والضرائب، ومن الأتاوات الأخرى غير تكاليف التخزين والنقل والخدمات المماثلة. وهذه المواد

التي يشترط أن تكون مخصصة للاستعمال الرسمي لبعثة قنصلية يرئسها موظف قنصلي فخري هي: الشعار والإعلام ولوحات الإعلان والأختام والطوابع والكتب والمطبوعات الرسمية ومفروشات المكاتب والتجهيزات المكتبية والمواد المشابهة المرسلة إلى البعثة من قبل الدولة الموفدة أو بناء على طلبها» [1].

2 - القيود الواردة على الأنواع والكميات ومدة الاستيراد:

تقتصر المواد التي تشملها الإعفاءات الجمركية على تلك المعدة للاستعمال الشخصي للموظف أو المستخدم القنصلي وأفراد عائلته الذين يشكلون جزءاً من أسرته كالمواد الضرورية لإقامته، كالملابس والأجهزة المنزلية والسيارة، أو لاستعماله الشخصي، كالملابس وأدوات الزينة والحلي، منها المواد الاستهلاكية، كالمأكولات والمشروبات والأدوية، وجميع المواد التي تخرج عن هذا الإطار، كتلك التي تستورد بهدف بيعها في الأسواق المحلية أو الاتجار بها، لا يشملها الإعفاء[2]. ويمنع استيراد المواد المحظورة دولياً كالأفيون والمخدرات الأخرى. وتنص قوانين بعض الدول على منع استيراد بضائع معينة لأسباب دينية أو أخلاقية أو صحية أو اقتصادية أو اجتماعية أو أمنية خاصة بها، كمنع استيراد الخمر وإدخال

(1) تحدد قوانين بعض الدول عدد موظفي البعثة القنصلية الذين يستفيدون من الإعفاءات الجمركية، ففي لبنان مثلاً حددت المادة /249/ من قانون الجمارك اللبناني العدد باثنين في العاصمة وبواحد في المدن الأخرى.

(2) راجع الفقرة الخامسة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /49/ من مشروعها القنصلي.

U.N. Consular Conf. vol. 2, P. 33.

الأفلام الخلاعية والمجلات الجنسية والمنشورات السياسية الهدامة والأسلحة النارية في بعض الدول[1].

ورغم أن المادة /50/ لا تنص على مدة محدَّدة بعد وصول الموظفين القنصليين وأفراد عائلاتهم للاستفادة خلالها من حق استيراد السلع الشخصية دون دفع الرسوم الجمركية، فإن ربط تطبيق هذه المادة بالقواعد المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الداخلية للدول يسمح لهذه القوانين والأنظمة بتحديد مدة يتم خلالها الاستيراد[2].

---

(1) تلجأ الدول غالباً إلى تحديد الكمية السنوية التي يمكن استيرادها من البضائع المعفاة من الرسوم الجمركية بحيث لا تتعدى الكميات المستوردة حاجة الاستهلاك الشخصي، وهذا ما نصّت عليه الفقرة 1 – ب من المادة /50/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية. وهذا الشرط لم يرد أصلاً في مشروع لجنة القانون الدولي القنصلي ولا في المادة /36/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية. وقد تمّت إضافته بناء على اقتراح من الوفد الاسباني إلى المؤتمر القنصلي. وبالنسبة إلى السيارات فإن الدول تتيح للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين غالباً إستيراد سيارة واحدة دون رسوم جمركية خلال فترة عملهم لديه أو كل سنتين أو ثلاث. ويمنح رئيس البعثة الحق في استيراد سيارتين خلال هذه المدة، بالإضافة إلى السيارات التي يتم استيرادها باسم البعثة ولحاجاتها. على أنه يمكن منح الإعفاء لسيارة أخرى بديلة إذا ما تعرّضت السيارة الأولى نتيجة حادث للتلف الكامل.

(2) ففي سويسرا مثلاً تحدد المدة بسنة من تاريخ الوصول الأول، وفي كولومبيا بأربعة أشهر. كما قد تحدد المعاهدات القنصلية الثنائية هذه المدة. وبالنسبة إلى المستخدمين القنصليين وأفراد عائلاتهم فإن حقهم في الإعفاء مقصور على المواد الشخصية الضرورية التي يستوردونها عند بداية إقامتهم، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة /50/ التي ساوت المستخدمين القنصليين في هذا المجال بموظفي البعثات الدبلوماسية الإداريين والفنيين. وتحدد القوانين الداخلية المدة الضرورية لبداية الإقامة التي تتراوح غالباً بين ثلاثة أشهر وسنة من تاريخ الوصول الأول للمستخدم إلى أراضي الدولة المضيفة وفي مصر مثلاً تمتد هذه المدة إلى ستة أشهر من تاريخ الوصول الأول ويمكن تمديدها بموافقة وزارة الخارجية. راجع الفقرة الثالثة من المادة الأولى من قانون رقم 61/55، تاريخ 1961/6/12، المجلة المصرية للقانون الدولي 1961، ص 59. أما في لبنان، وعملاً بالمادة /50/ من قانون الجمارك، فيشترط أن يكون الاستيراد قد تمَّ خلال ثلاثة أشهر اعتباراً من وصول المستخدم إلى لبنان ويجوز تمديد هذه المدة في بعض الظروف الخاصة التي يترك حق تقديرها لوزارة الخارجية على أن لا تتجاوز المدة ستة أشهر، ويشترط أن يقترن طلب الإعفاء بموافقة رئيس البعثة السياسية والقنصلية.

3 - قيود بيع المواد المستوردة أو إعادة تصديرها:

تفرض الدولة المضيفة قيوداً على المستفيدين من الإعفاءات الجمركية الذين يبيعون الأشياء التي يستوردونها أو التي تمَّ شراؤها من الأسواق المحلية معفاة من الرسوم والضرائب[1]. وبالنسبة إلى تصدير الأشياء التي حصل عليها الموظف القنصلي في الدولة المضيفة عند انتهاء مهمته، فيجب التمييز بين الأشياء التي تمنع قوانين هذه الدولة تصديرها كالتحف الفنية واللوحات وسبائك الذهب، والتي لا يمكن للموظف إخراجها. وخلت المادة /50/ من أية إشارة إلى الإعفاء من رسوم التصدير، ولعلَّ المؤتمرين أرادوا الإفساح في المجال أمام كل دولة للاجتهاد في هذا المجال.

أما بخصوص الأشياء المستوردة من الخارج والمعفاة من الرسوم الجمركية، فللموظف الحق المطلق في إعادة تصديرها، وهذا ما استقرَّ عليه الرأي في مؤتمر ڤيينا للعلاقات القنصلية. ولم يذكر النص على هذا الحق في المادة /50/ خوفاً من إساءة تفسير كلمة تصدير التي تشمل تصدير جميع ما حصل عليه الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون في الدولة المضيفة، علاوة على أن نص المادة /36/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية قد جاء خالياً من هذه العبارة.

وقد تعتمد بعض الدول نظام القطع الذي يمنع تصدير النقد

(1) فالسيارات مثلاً لا يمكن بيعها لمواطني الدولة المضيفة إلاّ بعد انقضاء سنتين أو ثلاث أو أربع على إدخالها أو عند انتهاء مهمة الموظف. وتجيز بعض الدول البيع عند انقضاء هذه المدة دون دفع الرسوم الجمركية، بينما يشترط بعضها الآخر دفع هذه الرسوم قبل إتمام عملية البيع. وقد تشترط دول أخرى كالدول الاشتراكية أن يتم البيع لمؤسسات حكومية متخصصة أو للبعثات الدبلوماسية أو القنصلية الأخرى وموظفيها.

النادر إلى الخارج. وعليها عندئذ أن توفر للموظفين والمستخدمين القنصليين والدبلوماسيين لدى انتهاء مهامهم، المبالغ اللازمة من هذا النقد لتحويل مدخراتهم المودعة في مصارفها، شرط أن لا تكون قد نجمت عن نشاط خاص مكسب قاموا به في أراضيها، أو عن إساءة استعمال لامتيازاتهم كقيامهم بالاتجار بالمشروبات مثلاً. وتعتبر من قبيل المدخرات التي يجوز تصديرها إلى الخارج، الأموال الناجمة عن بيع سياراتهم وسلعهم المنزلية إذا كانت قوانين الدولة المضيفة تسمح بهذا البيع.

وفي حالة وفاة أحد موظفي البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته. ففي هذه الحالة يتوجب على الدولة المضيفة أن تسمح بتصدير منقولات المتوفى كحساباته في المصارف وحاجاته الشخصية وأثاثه المنزلي باستثناء تلك التي تمّت حيازتها في الدولة المضيفة والتي يمنع القانون الداخلي تصديرها كالتحف واللوحات الفنية[1]. وقد نصّت المادة /51/ من الاتفاقية القنصلية على: في حالة وفاة أحد موظفي البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته الذي يؤلف جزءاً من أسرته يتوجب على الدولة المضيفة: أن تجيز تصدير أموال المتوفى المنقولة ما عدا تلك التي اكتسب ملكيتها في الدولة المضيفة ويكون تصديرها ممنوعاً وقت الوفاة.

4 - حق التفتيش الجمركي وتحديد اجراءات الاستيراد:

تحدّد قوانين الدولة المضيفة عادة الإجراءات لإدخال البضائع

---

(1) راجع محمد عزيزي شكري: المدخل إلى القانون الدولي العام، دار الفكر، ط 2، 1973، ص 366.

المستوردة والمعفاة من الرسوم إلى أراضيها. وغالباً ما تشترط[1] تنظيم بيان جمركي يتضمّن بياناً تفصيلياً بالمواد المستوردة وكمياتها يوقعه رئيس البعثة، ويرسل إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة لتوقيعه والمصادقة عليه تمهيداً لإبرازه للسلطات الجمركية المختصّة. إضافة إلى الإجراءات الأخرى التي تنص عليها الأنظمة الداخلية لبعض الدول.

كما لا تخضع الأمتعة الشخصية للموظفين الدبلوماسيين وأفراد عائلاتهم، سواءً أكانت مرافقة لهم أم وصلت بعدهم بوسائل النقل نفسها أو بوسائل أخرى، للتفتيش الجمركي كقاعدة عامة، كما لا تخضع لهذا التفتيش بشكل عام، الأمتعة الشخصية للموظفين القنصليين وأفراد عائلاتهم المرافقة لهم[2]. إلاّ أن ثمَّة حالات معيّنة يتوافر فيها لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة أسباب وجيهة تدعوها إلى الاعتقاد باحتواء هذه الأمتعة الشخصية أشياء يمنع استيرادها أو تصديرها أو تخرج عن نطاق الأمتعة الشخصية للموظف وأفراد عائلته أو تخضع لإجراءات الحجر الصحي، ففي هذه الحالات سمحت اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية لسلطات الدولة المضيفة بإجراء التفتيش الاستثنائي شرط أن تفتح الحقائب بحضور الموظف الدبلوماسي نفسه أو وكيل مخوَّل عنه، كما سمحت اتفاقية ڤيينا القنصلية بذلك لسلطات الدولة المضيفة بشرط أن يتم فتح

(1) باستثناء حالة إدخال الحقائب والأشياء الخاصة المرافقة للمستفيد من الإعفاء.

(2) يختلف النص الذي ورد في الفقرة الثالثة من المادة /50/ من الاتفاقية القنصلية عن النص الذي ورد في الفقرة الثانية من المادة /36/ من الاتفاقية الدبلوماسية في كون الأول يحصر الإعفاء من التفتيش بالأمتعة الشخصية المرافقة للموظفين القنصليين وأفراد عائلاتهم بينما لا يشترط النص الدبلوماسي أن تكون هذه الأمتعة مرافقة للموظفين الدبلوماسيين وأفراد عائلاتهم. راجع كذلك المادة /249/ من قانون الجمارك اللبناني.

الحقائب بوجود صاحب العلاقة أو أحد أفراد عائلته[1].

كما تشترط بعض الدول بهدف إعفاء الحقائب الشخصية للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين من التفتيش وإبراز بطاقة خاصة Baggage Pass تحصل عليها البعثة من وزارة خارجية الدولة المضيفة أو من الهيئة التي تعينها هذه الوزارة، قبل وصول الموظف، أو تنظيم تصريح موقع من صاحب العلاقة يقر فيه بعدم وجدود أشياء ممنوعة ضمن حقائبه، بينما لا تسمح دول أخرى بفتح حقائب هؤلاء الموظفين إلاّ بناء على أمر من المدير الأعلى للجمارك[2].

---

(1) يذكر أن مشروع زوريك ومشروع لجنة القانون الدولي القنصلي لم يتضمنا أي ذكر لمنح الموظفين القنصليين وأفراد عائلاتهم حق الإعفاء من تفتيش حقائبهم الشخصية. وقد تمّت إضافة الفقرة الثالثة من المادة /50/ المتعلقة بهذا الإعفاء بناء على اقتراح تقدم به الوفد الأوكراني، وبغية تحقيق المساواة في المعاملة بين الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين. وأخذت بعض المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية ڤيينا القنصلية بنص الفقرة الثالثة من المادة /50/ حرفياً وأوردته في صلب أحكامها.

(2) وإذا كانت اتفاقيتا ڤيينا الدبلوماسية والقنصلية لم تتطرقا إلى نتائج التفتيش، فمما لا شك فيه أن نتائجه الإيجابية تؤدي إلى إحراج الموظف والتأثير في وضعه الوظيفي، وخصوصاً إذا احتجت الدولة المضيفة على تصرفه، أو إذا أعلنته شخصاً غير مرغوب فيه، وهو ما يحصل عادة عند تكرار المخالفة. أما إذا كانت نتيجة التفتيش سلبية فيتوجب على السلطات التي قامت بالتفتيش الاعتذار للموظف، كما يتوجب على وزارة خارجية الدولة المضيفة الاعتذار للبعثة التي يتبع لها، خصوصاً إذا قامت هذه البعثة بتوجيه مذكرة احتجاج إليها، وقد يؤدي التفتيش، إذا كان متعمداً يستهدف إذلال الموظف وإهانته، إلى تدهور العلاقات بين الدولتين وإلى معاملة الدولة الموفدة موظفي بعثات الدولة المتعسفة لديها بالمثل.

الفصل الثاني

الإعفاءات الضريبية

استقرَّ العرف الدولي منذ فترة طويلة على إعفاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية، وإعفاء الموظفين الدبلوماسيين وأفراد عائلاتهم المقيمين معهم من الرسوم والضرائب التي تطال الممتلكات والأشخاص والمداخيل مع بعض الاستثناءات. وتبلور هذا الإعفاء بشكل قاعدة ثابتة من قواعد القانون الدولي، تكرّست في نص المادة /34/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية[1].

ولكن ثمَّة اختلافاً بالنسبة إلى وضع الموظفين القنصليين الذين تقتصر حصاناتهم وامتيازاتهم، على ما هو ضروري لأداء مهامهم

(1) يعتبر عمل الدولة في جباية الضرائب والرسوم من رعاياها أو من المقيمين في أراضيها عملاً من أعمال السيادة لا يمكن أن تفرضه دولة على دولة أخرى. ولهذا تستثنى الدور الدبلوماسية والقنصلية من الضرائب والرسوم باعتبارها دوراً تملكها دول أجنبية، كما يعفى المبعوثون الدبلوماسيون من الضرائب والرسوم باعتبارهم ممثلين لدولهم وهذا ما أكدته المحكمة العليا في كندا عام 1943 في قضية تتعلق بفرض ضرائب على مساكن رؤساء البعثات الدبلوماسية. قالت: «إن الضرائب والرسوم تفرض من قبل سلطة سياسية محلياً على أشخاص أو أشياء ولا يمكن فرضها على الدول الأجنبية أو ممثليها».

القنصلية. وقد تساءل الفقهاء الذين عالجوا الموضوع عن الفائدة من منحهم إعفاءات ضريبية باعتبارها غير ضرورية لأداء مهامهم القنصلية. إلاّ أن التعميم في هذا المجال غير ممكن نظراً لاختلاف الأنظمة الضريبية المعمول بها في دول العالم، ولا يمكن بالتالي تحديد ما يستفيد منه قنصل ما من إعفاءات ضريبية دون الرجوع إلى قوانين الدولة التي يقيم فيها. كما أن تزايد عدد المعاهدات القنصلية التي تتضمن بنوداً تقر منح القناصل إعفاءات ضريبية يثبت الأهمية التي أخذت الدول توليها لهذه الإعفاءات.

فالإعفاءات الضريبية التي يستفيد منها القناصل ليست حقاً ثابتاً لهم يقره القانون الدولي العام، وإنما هي تطبيق لنص يرد في المعاهدات القنصلية أو القوانين والأنظمة الداخلية للدول. وتمنح هذه الإعفاءات على أساس المجاملة الدولية وشرط توفر مبدأ المعاملة بالمثل. وإذا كانت المادة /49/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية لم تشر إلى مبدأ المعاملة بالمثل كأساس لمنح الإعفاءات الضريبية فمرد ذلك إلى أن مجرد تصديق الدول على هذه الاتفاقية أو انضمامها إليها يعني أخذها بنصوصها، وهذا يؤدي إلى تطبيق المبدأ المذكور.

لكن التطورات الحديثة التي شهدتها المؤسسة القنصلية، دفعت الدول إلى التوسّع يوماً بعد يوم في منح الإعفاءات الضريبية للموظفين القنصليين. وبرز ذلك في المعاهدات القنصلية الثنائية، خاصة تلك التي نصّت على إفادة الموظفين القنصليين من بند الدولة الأكثر رعاية، وبذلك اقتربت الإعفاءات الضريبية التي يستفيد منها الموظفون القنصليون من تلك التي يستفيد منها الموظفون الدبلوماسيون، وجاءت لجنة القانون الدولي تقر هذا الاتجاه وتتبنى في المادة /48/ من مشروعها القنصلي المتعلقة بالإعفاءات الضريبية، نص المادة /34/ من الاتفاقية الدبلوماسية مع إدخال

بعض التعديلات الطفيفة عليها. ومع تزايد عدد الدول المنضمّة إلى اتفاقية ڤيينا القنصلية أصبحت الإعفاءات الضريبية الواردة في الاتفاقية تشكل قاعدة قانونية دولية واسعة.

وتنص المادة /49/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، التي تحمل عنوان الإعفاء من الضرائب على:

1 - يعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم من جميع الرسوم والضرائب، الشخصية أو العينية، وطنية كانت أم إقليمية أم بلدية، باستثناء:

أ - الضرائب غير المباشرة التي تدخل في ثمن السلع أو الخدمات.

ب - الرسوم والضرائب على الممتلكات العقارية الخاصة الكائنة في أراضي الدولة المضيفة، مع مراعاة أحكام المادة /32/.

ت - الرسوم التي تفرضها الدولة المضيفة على التركات والإرث والانتقال، مع مراعاة أحكام الفقرة (ب) من المادة /51/.

ث - الرسوم والضرائب على المداخل الخاصة التي تنشأ في الدولة المضيفة، بما فيها أرباح رأس المال. وكذلك الضرائب على رأس المال المفروضة على استثمارات الشركات التجارية والمالية في الدولة المضيفة.

ج - المصاريف المفروضة مقابل خدمات خاصة أديت.

ح - رسوم التسجيل والمحاكم والرهن والطوابع، مع مراعاة أحكام المادة /32/.

2 - يعفى خدم البعثة من الرسوم والضرائب على المرتبات التي يتقاضونها مقابل خدماتهم.

3 - على موظفي البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصاً لا تكون مرتباتهم معفية من ضريبة الدخل في الدولة المضيفة، أن يحترموا الالتزامات التي تفرضها قوانين تلك الدولة وأنظمتها على أرباب العمل في موضوع ضريبة الدخل».

وبالاستناد إلى المادة /49/ وأحكام المعاهدات القنصلية المختلفة وأحكام القوانين والأنظمة الداخلية لبعض الدول، تحديد شروط استفادة موظفي البعثات القنصلية المسلكية والفخرية من الإعفاءات الضريبية، وأنواع الإعفاءات الضريبية واستثناءاتها، مع الإشارة إلى أن المادة /34/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية والمادة /49/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية قد وضعتا قواعد الإعفاءات الضريبية لموظفي البعثات وليس للبعثات، ولكن ذلك لا يعني أن البعثة كشخص معنوي لا تستفيد من الإعفاءات الممنوحة لموظفيها.

أولاً: شروط إعفاءات البعثات القنصلية المسلكية والفخرية

بالرجوع إلى المادة /49/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، إضافة إلى المادتين /47/ و/71/ من الاتفاقية، وإلى العديد من المعاهدات

القنصلية وإلى أحكام القوانين والأنظمة الداخلية للعديد من الدول[1] وإلى المؤلفات في القانون الدولي، يتبيّن أن الإعفاءات الضريبية ومدى شموليتها تختلف باختلاف الأشخاص المستفيدين منها كالموظفون القنصليون، أو المستخدمون القنصليون، أو خدم. وباختلاف الوضع القانوني لهؤلاء في الدولة المضيفة كالمواطن، أو المقيمون إقامة دائمة، أو الذين يتعاطون عملاً خاصاً مكسباً في أراضيها، وكذلك باختلاف طبيعة البعثة القنصلية التي يعملون فيها إن كانت قنصلية مسلكية أو قنصلية فخرية.

1 – موظفو القنصليات المسلكية:

أ – الموظفون القنصليون:

1) يعفى الموظفون القنصليون المسلكيون من جميع أنواع الضرائب والرسوم تقريباً، سواءً أكانت شخصية أم عينية، وسواءً فرضتها السلطة المركزية أو الإقليمية أو المحلية أو البلدية أو سلطات الولايات.كما تشمل الإعفاءات معهم، وهم الأولاد القاصرون والبنات غير المتزوجات والأولاد الذين يتابعون دراستهم والزوج والأصول الذين تقع إعالتهم على كاهل الموظف القنصلي[2].

---

(1) راجع:
Laws and Regulations Regarding Dipl. And Consular Privileges and Immunities; U.N. Legislative Series, Vol. 7, 1958. Especially PP: 19 - 20 (Austria), 32 - 33 (Belgium), 123 - 125 (France), 228 - 229 (Germany F.R.), 338 - 341 (Soviet union), 358 - 359 (U.K.) 364 - 402 (U.S.A.).

(2) أقر المؤتمر القنصلي مساواة عائلة الموظف القنصلي بعائلة الموظف الدبلوماسي في هذا المجال. ويسقط حق أي فرد من أفراد عائلة الموظف القنصلي في الاستفادة من الإعفاءات بمجرد قيامه بأي عمل خاص مكسب في الدولة المضيفة أو بمجرد اكتسابه جنسيتها.

2) لا يستفيد الموظفون القنصليون المسلكيون إذا كانوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها، ولا يستفيد أفراد عائلاتهم من أية إعفاءات ضريبية باستثناء تلك التي تمنحها لهم تلك الدولة بمحض إرادتها وفقا للمادة /71/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية.

ب - المستخدمون القنصليون:

1) لا يستفيد هؤلاء المستخدمون إذا كانوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها ولا يستفيد أفراد عائلاتهم من أية إعفاءات ضريبية مهما يكن نوعها، باستثناء تلك التي تقرر هذه الدولة منحها لهم بمطلق حريتها وفقا للمادة /71/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية.

2) يفقدون حقهم في الاستفادة من هذه الإعفاءات عند تعاطيهم أي عمل مكسب يخرج عن نطاق وظائفهم الرسمية في البعثة، ويسقط عند ذلك حق أي فرد من أفراد عائلاتهم في الاستفادة من هذه الإعفاءات، عملاً بالفقرة الثانية من المادة /57/ من الاتفاقية عينها.

3) يسقط كذلك حق كل فرد منهم في الاستفادة منها عند اكتسابه جنسية الدولة المضيفة أو عند قيامه بتعاطي أي عمل خاص مكسب في أراضيها.

4) إن إخضاع مستخدمي البعثة القنصلية أو الدبلوماسية من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها لقوانينها الضريبية لا يعني إلزام البعثة

بجباية الضرائب والرسوم من هؤلاء المستخدمين نيابة عن الدولة المضيفة، إذ لا يمكن أن تقوم دولة ذات سيادة عن طريق إحدى مؤسساتها بجباية الضرائب لمصلحة دولة أخرى. ولهذا لا يمكن الطلب من بعثة أجنبية اقتطاع قيمة ضرائب الدخل من أصل مرتبات الموظفين المحليين لديها أو حملهم على دفع هذه الضرائب، كما لا يمكن الطلب منها الاحتفاظ في ملفاتهم بإيصالات دفع الضرائب، لأن العلاقة الضريبية هنا هي علاقة بين المستخدم والدولة المضيفة ولهذه الدولة الحق بإلزامه بدفع الضريبية بوسائلها الخاصة دون تدخل البعثة. إلا أنه ليس ثمَّة ما يحول دون قيام البعثة على أساس المعاملة بالمثل بتسهيل عمل السلطات المحلية وتزويدها بشكل غير رسمي بمعلومات عن مداخيل الموظفين المحليين العاملين فيها. وتقديم هذه المعلومات لا يعتبر إلزاماً قانونياً. ولا يمكن إبراز سجلات البعثة وجداولها الرسمية للسلطات المحلية نظراً لكونها تؤلف جزءاً من أرشيف البعثة الذي يتمتع بحرمة خاصة. والعديد من الدول يصر على اختيار موظفي البعثات المحليين وتحديد مرتباتهم ودفعها بواسطة وزارة خارجية الدولة المضيفة التي يمكنها أن تقتطع من المرتبات بعد تسلمها مقدار الضريبة المترتبة.

ب - يستفيد المستخدمون القنصليون في البعثات القنصلية المسلكية من غير مواطني الدولة المضيفة، وممن لا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ولا يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً فيها، من الإعفاءات الضريبية نفسها التي

يستفيد منها الموظفون القنصليون، ويستفيد منها كذلك أفراد عائلاتهم الذين يقيمون معهم ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يتعاطون عملاً مكسباً فيها.

هـ - خدم البعثة القنصلية: يقتصر حق خدم البعثة القنصلية المسلكية، كالسائقون والسعاة والحجاب وعمال التنظيفات، على إعفائهم من الضرائب والرسوم المترتبة على رواتبهم التي يتقاضونها من البعثة، شرط أن لا يكونوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها[1]

ح - الخدم الخاصون: لا يستفيد الخدم الخاصون الذين يعملون لدى أحد موظفي البعثة القنصلية بشكل شخصي ويتلقون رواتبهم منه ولا يؤلفون جزءاً من خدم البعثة[2]، من أية إعفاءات ضريبية. وعلى رب عملهم، عملاً بالفقرة الثالثة من المادة /49/ أداء ما يترتب عليهم من ضرائب ورسوم، وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها.

2 - موظفو القنصليات الفخرية:

أ - القناصل الفخريون: عملاً بالمادة /66/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، يعفى القنصل الفخري، إذا لم يكن من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها،

---

(1) تشترط الولايات المتحدة لإعفاء هؤلاء أن تكون أسماؤهم في اللائحة الدبلوماسية التي تصدرها وزارة الخارجية الأميركية. راجع:

Whiteman: «Digest», Vol. 7, 1970, P. 854.

(2) قد يكون الطباخ والسائق والخادم الذين يعملون لدى رئيس البعثة القنصلية من خدم البعثة ويتلقون مرتباتهم منها.

«من جميع الرسوم والضرائب عن التعويضات والإيرادات التي يتقاضاها من الدولة الموفدة مقابل قيامه بأعماله القنصلية»[1]. وفي الواقع ليس ثمة قاعدة دولية تلزم الدولة المضيفة بإعفاء القناصل الفخريين من الضرائب على التعويضات التي يتقاضونها مقابل المهام القنصلية إذا كانوا من مواطني هذه الدولة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها، ومع ذلك ليس هناك ما يحول دون قيام هذه الدولة بمنحهم هذا الإعفاء مجاملة وعلى أساس المعاملة بالمثل

(1) قد يثار السؤال عن فائدة هذا النص ما دام القناصل الفخريون عادة من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها ويتولون الأعمال القنصلية بشكل عارض إلى جانب قيامه بأعمالهم الخاصة. إن لجنة القانون الدولي كانت في مشروعها تستثني من الامتيازات والحصانات مواطني الدولة المضيفة دون أية إشارة إلى المقيمين إقامة دائمة فيها. وذكرت عند بحث مسألة إعفاء القناصل الفخريين من الرسوم والضرائب على التعويضات التي يتقاضونها مقابل أعمالهم القنصلية، إن هذا الإعفاء لا يشمل القناصل الفخريين ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة دون أن تستثني القناصل الفخريين الذين يقيمون إقامة دائمة في هذه الدولة ويحملون جنسية الدولة الموفدة أو جنسية دولة ثالثة. كما أن مندوب البرتغال أوضح أن بلاده تعتمد أحياناً قناصل فخريين لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة فيها، وقد لا يتعاطون أي عمل مكسب غير العمل القنصلي، وإن وضعهم لا يختلف عن وضع القناصل المسلكيين على الرغم من انتمائهم إلى السلك القنصلي الفخري. وتفهماً لمثل هذه الحالات الاستثنائية رفض المؤتمر القنصلي اقتراحاً بحذف المادة /66/ مما اضطر دولاً عدة إلى الإعلان عن أن هذه المادة لا تشمل القناصل الفخريين من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها.وأكد البعض أن القنصل الفخري الذي يقوم بالأعمال القنصلية بشكل ثانوي إلى جانب قيامه بأعماله التجارية أو المهنية الخاصة، لا يستحق الاستفادة من الإعفاءات الضريبية حتى عن التعويضات التي يتقاضاها مقابل أعماله القنصلية، لأن هذه التعويضات تؤلف جزءاً من المنفعة العامة لأعماله التجارية والمهنية، ولأن اختياره قنصلاً فخرياً يتم في الغالب بناء على نجاحه فيها. وثمَّة من اعتبر أن التعويضات التي يتقاضاها القنصل الفخري ما هي إلا إيراد مدفوع من حكومة أجنبية ذات سيادة لا يخضع للضريبة. للتفصيل راجع: الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 666 وما يليها.

ب - مستخدمو البعثة القنصلية الفخرية وخدمها: لا يستفيد هؤلاء، حتى لو استفاد القنصل الفخري، من أية إعفاءات ضريبية مهما يكن نوعها، لأنهم موظفون شخصيون لدى هذا القنصل، يعملون غالباً في مؤسسته الخاصة ويتقاضون مرتباتهم منه.

ثانياً: أنواع الإعفاءات واستثناءاتها

حدَّدت بعض المعاهدات القنصلية في البداية، وبشكل حصري، الرسوم والضرائب التي يعفى منها موظفو البعثات القنصلية، لأن القاعدة العامة كانت تقر، مع بعض الاستثناءات، عدم إعفاء عائلات هؤلاء الموظفين من الضرائب. ولهذا نصّت المادة /24/ من مشروع فريق هارفارد القنصلي على إعفاء الموظفين القنصليين من الضرائب التي تفرض على شخص القنصل وعلى دخله القنصلي وعلى دخله الناشئ خارج الدولة المضيفة، وكذلك من الضرائب المفروضة على الأشياء المنقولة وغير المنقولة المستعملة في المهام القنصلية شرط أن لا تكون هذه الضرائب بمثابة تكاليف تدفع مقابل خدمات، بينما اعتمدت معاهدات قنصلية أخرى طريقة تعداد الرسوم والضرائب المشمولة بالإعفاء وغير المشمولة به[1].

ومع اتجاه الدول إلى تضييق هامش التمييز بين الموظفين الدبلوماسيين والموظفين القنصليين، اتسع نطاق الإعفاءات الضريبية التي يستفيد منها الموظفون القنصليون بهدف مساواتها بإعفاءات

(1) فالمادة /10/ من المعاهدة اليوغوسلافية - النمساوية لعام 1960، مثلاً، اعتبرت أن الضرائب والرسوم المشمولة بالإعفاء هي الضرائب المفروضة على الدخل الرسمي والضرائب المباشرة الأخرى، واستثنت من الإعفاء الضرائب المفروضة على العقارات والرهن والأعمال المكسبة الخاصة والضرائب غير المباشرة والتكاليف مقابل خدمات.

الموظفين الدبلوماسيين. وبرز هذا الاتجاه في المادة /20/ من اتفاقية هافانا لعام 1928 التي نصّت على إعفاء موظفي البعثات القنصلية للدول الأميركية المتعاقدة، الذين لا يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً في الدولة المضيفة أو لا يحملون جنسيتها، من جميع أنواع الضرائب والرسوم باستثناء ما يتعلق منها بعقارات تقع في أرضها. وجاءت المادة /49/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية تكرّس هذا الاتجاه في المساواة إلى أقصى حد ممكن، مستوحية أحكام المادة /34/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسيةٍ مع بعض التعديلات الطفيفة. ونصّت فقرتها الأولى على مبدأ الإعفاءات الضريبية وعدَّدت الاستثناءات، فأخذت بذلك غالبية المعاهدات القنصلية التي عقدت بعد عام 1963 [1].

1 - إعفاءات الرسوم والضرائب:

أقرّت المادة /49/ والمعاهدات القنصلية والتشريعات الوطنية منح موظفي البعثات القنصلية إعفاءات ضريبية متعدِّدة تشمل الرسوم والضرائب على الأشخاص والأشياء، سواءً أكانت وطنية أم إقليمية أم بلدية، وغالبية هذه الرسوم والضرائب هي من نوع الضرائب المباشرة التي تفرض على المكلف مباشرة. وغالباً ما تشترط الدول المعاملة بالمثل للاستفادة منها. ومن هذه الضرائب والرسوم:

أ - ضريبة الدخل: يعفى موظفو البعثات القنصلية والدبلوماسية وفقاً للشروط السالفة الذكر من ضريبة الدخل على الرواتب والتعويضات التي تدفعها لهم الدولة

---

(1) راجع مثلاً المادة /24/ من المعاهدة الأميركية - الفرنسية لعام 1966، والمادتين 15 و18 من المعاهدة القنصلية السوفيتية - الفرنسية لعام 1969.

الموفدة مقابل قيامهم بوظائفهم الرسمية، وعلى المداخيل الناجمة عن مصادر تقع خارج أراضي الدولة المضيفة. ولكنهم لا يستفيدون من أي إعفاء ضريبي بالنسبة إلى الدخل الخاص الناجم عن نشاط مكسب يقومون به في أراضي هذه الدولة. يذكر أن التعامل الدولي قد أقرّ منذ زمن بعيد إعفاء الموظفين القنصليين من الضرائب المفروضة على دخلهم الرسمي[1].

ب - الضرائب على الأجهزة المنزلية: يعفى موظفو البعثات القنصلية والدبلوماسية وفقاً للشروط السالفة الذكر من دفع أية ضريبة مباشرة على أجهزتهم المنزلية كالضرائب التي تفرض على الأثاث وأجهزة الراديو والتلفزيون والسيارات والدراجات والمراكب.

ت - الضريبة على الإيجارات: يعفى موظفو البعثات القنصلية والدبلوماسية ممن تتوفر فيهم الشروط التي تم ذكرها، من دفع الضرائب المباشرة التي تفرضها بعض الدول على المستأجرين، كالضريبة على القيمة التأجيرية إذا كانت هذه الضريبة على عاتق المستأجر، ولكنهم ملزمون بدفعها إذا كانت أصلاً على عاتق مالك العقار ونقلت

(1) ونصّت بعض القوانين الوطنية على هذا الإعفاء، كالقانون السوفيتي الذي ربطه بشرط المعاملة بالمثل، وكالقانون البريطاني الذي أعفى من الضريبة مرتبات الموظفين القنصليين من غير الرعايا البريطانيين ومن غير المقيمين إقامة دائمة في بريطانيا، كما أعفى منها دخلهم الناجم عن مصادر تقع خارج بريطانيا، وكالقانون اللبناني الذي نص في الفقرة /2/ من المادة /47/ من قانون ضريبة الدخل اللبناني (المرسوم الاشتراعي رقم 144 تاريخ 1959/6/12) على أن «يستثنى من الضريبة، الرواتب وملحقات الرواتب التي يتقاضاها سفراء الدول الأجنبية وممثلوها الدبلوماسيون وقناصلها وممثلوها القنصليون والرعايا الأجانب من موظفيهم، وذلك شرط المعاملة بالمثل».

إليهم في عقد الإيجار، وذلك لمنع المالك من التهرّب من دفع الضريبة المستحقة عليه عن طريق نقلها إلى المستأجر من موظفي البعثة الدبلوماسية أو القنصلية.

ث - ضرائب ورسوم أخرى: تختلف نظرة الدول إلى العديد من الرسوم والضرائب، فبينما يرى البعض فيها رسوماً تدفع مقابل خدمات معيّنة، يعتبر البعض الآخر أنها ضرائب مباشرة تستفيد من الإعفاء. كالضرائب المفروضة على المحروقات، والضرائب المتعلقة بالمجهود الحربي والجيش، والرسوم المفروضة على إصدار بعض أنواع الرخص كرخص الصيد واقتناء الحيوانات وتملك السيارات وقيادتها.

ويمنح الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون تأشيرات السفر الدبلوماسية والخاصة مجاناً. ويمنح رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية والمدير العام للأمن العام حق منح سمات مجاملة لبعض الشخصيات من حاملي وثائق السفر العادية كأعضاء السلكين السياسي والقنصلي وموظفي هيئة الأمم المتحدة وأفراد عائلاتهم[1].

2 - الضرائب والرسوم المستثناة من الإعفاء:

استثنت المادة /49/ والمعاهدات القنصلية الحديثة، بعض

(1) وتنص قوانين غالبية الدول على هذا الإعفاء، ففي لبنان مثلاً، تنص الفقرة الأولى من المادة /21/ من المرسوم رقم 10188 تاريخ 1962/7/28 المتعلق بالدخول إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه (المعدلة بالمرسوم رقم 7451 تاريخ 1967/5/31) على ما يلي: «يعفى من الرسوم المفروضة على سمات المرور وسمات الإقامة حاملو جوازات السفر الدبلوماسية والخاصة والرسمية وجوازات الخدمة وجوازات مرور هيئة الأمم المتحدة...».

الرسوم والضرائب من الإعفاءات الضريبية، وفرضت على موظفي البعثات القنصلية الالتزام بأدائها[1]. وتشمل هذه الاستثناءات: الضرائب غير المباشرة، والرسوم والضرائب على الممتلكات العقارية الخاصة، ورسوم التركات والإرث والانتقال، والضرائب والرسوم على الدخل الخاص، والنفقات المدفوعة مقابل خدمات خاصة، ورسم التسجيل والمحاكم والتوثيق والرهن والطابع.

أ - الضرائب غير المباشرة:

لا تشمل الإعفاءات الضريبية، الضرائب غير المباشرة التي تدخل عادة في ثمن السلع والخدمات ويصعب حسابها، كأنواع الملبوسات والأدوية والمواد الغذائية والأدوات الكهربائية وما يباع في الأسواق المحلية العادية. ولتفادي دفع هذه الضرائب يلجأ الموظفون القنصليون والدبلوماسيون عادة إلى استيراد هذه السلع مباشرة أو بواسطة مؤسسات متخصصة، أو إلى شرائها من الأسواق الحرة أو من المخازن التي تخصصها الدولة المضيفة لهم. وقد تتبع هذه الدولة طرقاً خاصة تتيح لهم شراء بعض السلع دون دفع الضريبة المترتبة عليها، أو تتيح لهم استرداد قيمة ما دفعوه بعد شرائها. فبالنسبة إلى المحروقات ترى بعض الدول، كالولايات المتحدة مثلاً، أن الضريبة المفروضة عليها هي ضريبة غير مباشرة مفروضة على الموزع الذي يتقاضاها من المستهلك بإضافتها إلى ثمن المبيع ولا يحق للقناصل المطالبة بإعفائهم منها[2]، بينما تقوم دول أخرى، وعلى أساس المعاملة بالمثل في الغالب، بإعفاء موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية من هذه الضرائب بتخصيص محطات وقود

(1) وهي نفس الاستثناءات الواردة في المادة /34/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(2) راجع: Whiteman: «Digest», Vol. 7, P. 843.

لهم تبيعهم الوقود دون ضريبة، أو بمنحهم بطاقات خاصة لشراء المحروقات من المحطات العادية بعد حسم قيمة الضريبة منها على أن يسترد أصحاب المحطات هذه القيمة من السلطات المختصة، أو بتنظيم جداول شهرية يوقعها رئيس البعثة وترفق بالفواتير الثبوتية وترفع إلى السلطات المحلية المختصة لاسترداد قيمة الضرائب المدفوعة. وما ينسحب على المحروقات ينسحب على السيارات والأدوات الكهربائية.

ويدخل في مفهوم الضرائب غير المباشرة، الضرائب على المشتريات التي تعتمدها بعض الدول فتضيف إلى سعر البضائع والخدمات المباعة نسبة مئوية من سعرها (10٪ مثلاً) كضريبة مبيع. وعلى الرغم من أن هذه الضريبة تبرز في الفاتورة بشكل منفصل عن ثمن السلعة، فإنها تبقى ضريبة غير مباشرة مفروضة أصلاً على البائع الذي يخوله القانون تحصيلها من المشتري. والضرائب المفروضة على زبائن المطاعم والفنادق والملاهي ودور القمار وعلى أقساط المدارس، هي من هذا النوع لأنها تقع أصلاً على عاتق المؤسسات والقانون يخولها تحصيلها من الزبائن أو من أولياء التلاميذ. وتستعمل هذه الضرائب غير المباشرة لدعم المستشفيات والسجون والمؤسسات الاجتماعية العامة.

وبالنسبة إلى ضريبة الإنتاج والتصنيع التي يضيفها الصانع أو المنتج إلى ثمن السلعة، فإن دولاً عدة تعفي الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين منها على الرغم من كونها ضرائب غير مباشرة. ولكن بعض الدول تشترط أن يتم الشراء من المصنع مباشرة بينما يتيح البعض الآخر الشراء من الوكلاء على أن تنظم معاملة خاصة

لاسترداد قيمة الضريبة[1].

ب - رسوم وضرائب الممتلكات العقارية الخاصة:

استقرَّ الرأي منذ مدة طويلة على إخضاع موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية للرسوم والضرائب المفروضة على ممتلكاتهم العقارية الخاصة كالعقارات والأبنية والشقق الموجودة في الدولة المضيفة، أو على الدخل المتأتي عنها، أو على القيمة التأجيرية التي تقع على المالك مسؤولية دفعها، أو على نقل ملكيتها. وفي ذلك توافق مع مبدأ السيادة المطلقة للدولة على إقليمها[2].

إلاّ أن العقارات التي يحوزها هؤلاء الموظفون نيابة عن دولهم وتخصص لأغراض البعثة فتستفيد، من الإعفاءات الضريبية العقارية، عملاً بالمادة /32/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية[3].

---

(1) في الولايات المتحدة أكدت وزارة الخارجية في 1955/6/25 أن للموظف الدبلوماسي أن يستفيد على أساس المجاملة من الإعفاء من ضريبة الإنتاج إذا هو اشترى السلعة مباشرة من المصنع ولا يحق له استرداد قيمة الضريبة إذا تم الشراء من وكلاء البيع. ولا يستفيد الموظفون القنصليون من هذا الإعفاء إلاّ بوجود نص مخالف في معاهدة قنصلية لأن إعفاءهم يشمل فقط الضرائب التي تفرض عليهم مباشرة لا تلك التي تفرض أصلاً على الغير الذي يخوله القانون إحالتها على المستهلك. أما بالنسبة إلى السلع المشتراة لأغراض البعثة الرسمية فإنها تعفى من هذه الضريبة إذا تم شراؤها من المصنع مباشرة.

(2) وهذا ما أكدته وزارة الخارجية البريطانية عام 1908 لقنصلها العام في بطرسبورغ ووزارة الخارجية الأميركية عام 1931.

(3) ففي عام 1958 مثلاً توفي قنصل الولايات المتحدة العام في مونتريال وتم نقل ممتلكاته من مجوهرات وأثاث وسيارات إلى زوجته دون فرض أية ضريبة عليها، ولكنه طلب من الأرملة دفع ضريبة انتقال على الأموال المودعة في حساب مشترك باسمها واسم زوجها لأن هذه الأموال تخرج عن نطاق الحاجات الخاصة بالقنصل المستعملة تسهيلاً للإقامة وأداء المهام. إلاّ أن دراسة وافية للموضوع أظهرت أن الأموال قد تكوّنت من الدخل الرسمي الذي كان المتوفى يتقاضاه من دولته مقابل مهامه القنصلية، وأنها بالتالي تخضع للإعفاء الضريبي. وفي قضية Yin Tso hsuing V. Toronto التي رفعها=

ج - رسوم التركات والإرث والانتقال:

لا يعفى موظفو البعثات الدبلوماسية والقنصلية من الضرائب والرسوم المترتبة على التركات والإرث. ولا يعفى موظفو البعثات القنصلية من رسوم الانتقال بالنسبة إلى كل ما يعود إليهم بالوراثة، نتيجة لوفاة أحد الناس من غير أفراد عائلاتهم المقيمين معهم، من أموال منقولة أو غير منقولة في البلد المضيف.

وفي حال وفاة أحد الموظفين القنصليين أو الدبلوماسيين ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها، أو في حال وفاة أحد أفراد عائلته الذين يقيمون معه، فإن الأموال المنقولة، كالأثاث والمجوهرات والنقود والحاجات الشخصية التي تدخل في تركة المتوفى، تعفى من رسوم التركات والإرث والانتقال شرط أن يكون وجودها في الدولة المضيفة ناجماً فقط عن وجود المتوفى في هذه الدولة بصفته موظفاً في البعثة القنصلية، أو بصفته فرداً من عائلة أحد موظفي البعثة، مقيماً معه، أي أن تكون موجودات التركة مرتبطة بمهام الموظف الرسمية أو ناجمة عن دخله الرسمي، لا أن تكون مرتبطة بنشاط مكسب خاص أو ناجمة عنه. ولقد كرَّست هذا الأمر الفقرة الثانية من المادة /51/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية[1].

= القنصل الصيني في تورنتو عام 1950، بهدف إعفاء الدور المملوكة من دولته والمستعملة كدور للبعثة القنصلية العامة وكمسكن لرئيسها من الضرائب والرسوم، أقرّت المحكمة الإعفاء باعتبار أن أملاك الدول الأجنبية تتمتع بحصانة ضريبية تعفيها من جميع الضرائب والرسوم باستثناء ما يعتبر مجرد تكاليف مقابل خدمات. وأقرَّ المدعي العام في ولاية Texas الأميركية هذا الاتجاه عندما أبدى رأيه في مدى إمكان إعفاء العقارات التي تملكها الدولة المكسيكية في هذه الولاية، وتستعملها لإيواء بعثتها القنصلية، من الضرائب والرسوم.راجع A.J.I.L. Vol. 96, 1952, P. 250.

(1) وكذلك الفقرة /4/ من المادة /39/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

واستقرَّ اجتهاد المحاكم على إعفاء الأموال المنقولة العائدة للموظف القنصلي المتوفى أو لأحد أفراد أسرته، من الضرائب والرسوم على التركات والانتقال ما دامت لم تنجم عن دخل خاص كسبه في الدولة المضيفة[1].

أما بخصوص الأموال غير المنقولة التي يملكها في الدولة المضيفة الموظف المتوفى أو أحد أفراد عائلته، فإنها لا تعفى من رسوم الإرث والتركات والانتقال لأن ذلك يدخل في اختصاص الدولة المضيفة [2].

كذلك لا تعفى من الرسوم الأموال التي تدخل في تركة الموظف القنصلي المتوفى أو في تركة أحد أفراد عائلته إذا نجمت عن دخل خاص تم تحصيله في أراضي الدولة المضيفة عن طريق تعاطي نشاطات خاصة مكسبة تخرج عن نطاق المهام القنصلية.

د - رسوم وضرائب الدخل الخاص الناشئ في الدولة المضيفة:

لا يعفى موظفو البعثة القنصلية والدبلوماسية من الضرائب المترتبة على الدخل الخاص الذي يحصلون عليه من نشاطات خاصة يقومون بها في الدولة المضيفة كالنشاطات التجارية والاستثمارات. ويعتبر التعامل الدولي أن هذا الدخل لا يرتبط بشكل أو بآخر بصفة الموظف الرسمية.ويفهم بالضرائب والرسوم على الدخل

(1) راجع: Whiteman: «Digest», Vol. 7, PP. 858 - 859.

(2) أكدت وزارة الخارجية البريطانية في عام 1871 أن العقارات الخاصة التي يملكها قنصلها في جنيف لا تعفى من رسوم الإرث والانتقال عند انتقالها إلى زوجته بعد وفاته B.D.I.L. Vol. 8, P. 187.

الخاص تلك التي تفرض على الدخل الشخصي الذي يحصل عليه الموظف القنصلي خارج نطاق دخله الرسمي، كالضرائب على أرباح رأس المال أو استثماراته في الأعمال التجارية والمالية في الدولة المضيفة[1].

هـ - النفقات مقابل خدمات خاصة:

من هذه النفقات تلك التي تدفعها البعثة وموظفوها مقابل الخدمات البلدية من ماء وكهرباء وأعمال نظافة واتصالات سلكية ولاسلكية وأجهزة راديو وخدمات مقدمة في الفنادق ودور اللهو والمسارح والسينما ورسوم استعمال الطرقات التي تدفع من أجل تحسين هذه الطرقات وصيانتها، ورسوم المجارير والأرصفة.

وتختلف النظرة إلى بعض الرسوم، فثمة دول تعتبرها نفقات مقابل خدمات، وثمة دول تعتبرها ضريبة مباشرة، والأمثلة كثيرة من بينها:

1) الرسوم المفروضة على تذاكر السفر والانتقال. وقد أكدت الحكومة البريطانية عام 1959 لقنصلها العام في ريو دي جانيرو أن عليه دفع الرسم المفروض على تذاكر السفر في الدرجة الأولى في السفن والطائرات. ويعتبر هذا الرسم في الواقع، أو يعتبر الفرق المالي بين تذاكر الدرجة الأولى والدرجة السياحية، بمثابة ضريبة ترف لا يعفى منها الموظفون الدبلوماسيون والقنصليون.

---

(1) فموظفو البعثات القنصلية في الولايات المتحدة مثلاً، يخضعون لضريبة الدخل الفدرالية على استثمارات أموالهم في الصكوك والسندات، وعلى فوائد حساباتهم في المصارف الأميركية التي تشكل دخلًا خاصاً اكتسب في الدولة المضيفة خارج نطاق الأعمال الرسمية. ولكن الفوائد على الحسابات الرسمية للبعثة تعفى من الرسوم. وتخضع كذلك للضريبة الأموال التي يتلقاها هؤلاء الموظفون كهبة أو يفوزون بها في اليانصيب.

2) الـرسـوم المفـروضـة عـلى تسـجيل السـيارات وإصـدار لوحاتها الخاصة وإصدار رخص السير ورخص القيادة. ويمكن اعتبار هذه الرسوم بمثابة نفقات لإتمام معاملة التسجيل وإصدار رخصة السير إذا كانت قيمتها زهيدة. وعندما تفوق قيمتها مقدار الخدمة تصبح مجرد ضريبة على الملكية تعفى البعثات وموظفوها من دفعها. ومن الملاحظ أن دولاً عدة لا تتقاضى هذه الرسوم، على أساس المجاملة، رغم أن قيمتها لا تتعدى كلفة الخدمة المؤداة.

3) رسم الخروج من المطارات والمرافئ الذي تفرضه بعض الدول. ونذكر أن لبنان يعفي الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين وموظفي المنظمات الدولية من هذا الرسم.

4) رسوم التسجيل والمحاكم والتوثيق والرهن والطابع: يلاحظ أن الاستثناءات الضريبية التي نصّت عليها المادة /43/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية تلزم الموظفين الدبلوماسيين بدفع هذه الرسوم المتعلقة بالأموال غير المنقولة فقط، بينما تلزم المادة /49/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية الموظفين القنصليين بدفعها بالنسبة إلى الأموال المنقولة وغير المنقولة[1].

5) الرسوم المفروضة على إصدار رخص للكلاب.

(1) وعملاً بالمادة /34/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية لا تخضع لهذا النوع من الرسوم دار البعثة القنصلية ومسكن رئيسها المسلكي الممتلك أو المستأجر من قبل الدولة الموفدة أو من ينوب عنها باستثناء الرسوم المترتبة أصلاً على المتعاقد مع الدولة المضيفة أو من ينوب عنها، كوضع المالك الذي تستأجر البعثة بناءه كمكاتب لها أو لسكن رئيسها.

الفصل الثالث

امتيازات وتسهيلات أخرى

يتمتع موظفو البعثات القنصلية والدبلوماسية بامتيازات أخرى تتعلق بالضمان الاجتماعي، وباكتساب الجنسية وتسجيل الأجانب وأذون الإقامة والعمل، وبالخدمات الشخصية والعامة والعسكرية.

أولاً: الإعفاء من نظام الضمان الاجتماعي

Social Security Exemption

نصّت المادة /48/ من اتفاقية فيينا القنصلية على ما يلي:

1 - مع مراعاة أحكام الفقرة الثالثة من هذه المادة، يعفى موظفو البعثة القنصلية بالنسبة إلى الخدمات التي يقدمونها إلى الدولة الموفدة، ويعفى أفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم، من أحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المضيفة.

2 - إن الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة يطبق كذلك على الخدم الخاصين العاملين فقط في خدمة موظفي البعثة القنصلية شرط:

أ - أن لا يكونوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها.

ب - أن يكونوا من الخاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي المطبقة في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة.

3 - على موظفي البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصاً لا يسري عليهم الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة /2/ من هذه المادة، أن يراعوا الالتزامات التي تفرضها أحكام الضمان الاجتماعي المطبقة في الدولة المضيفة على أرباب العمل.

4 - إن الإعفاء المنصوص عليه في الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة، لا يحول دون الاشتراك الاختياري في نظام الضمان الاجتماعي المعتمد في الدولة المضيفة، شرط أن توافق عليه هذه الدولة[1].

---

(1) إن نص المادة /48/ مماثل لنص المادة /33/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية معطوفة على المادة /37/ من الاتفاقية نفسها، مع الإشارة إلى أن المادة /33/ تضمّنت فقرة خامسة إضافية نصّت على عدم الإخلال بالاتفاقيات الثنائية أو الجماعية المتعلقة بالضمان الاجتماعي، المعقودة سابقاً والتي لا تحول في المستقبل دون عقد اتفاقات مماثلة. وخلو المادة /48/ من الاتفاقية القنصلية من هذه الفقرة الإضافية لا يعني إلغاء اتفاقات الضمان الاجتماعي المعقودة بين الدول الأطراف فيها أو التي ستعقد مستقبلاً باعتبار أن الفقرة الأولى من المادة /73/ من الاتفاقية عينها نصّت على أن أحكام اتفاقية ڤيينا القنصلية لا تؤثر في الاتفاقات الدولية الأخرى المعقودة بين الدول الأطراف، ولا تحول دون عقد اتفاقيات أخرى لتأكيد أحكامها وإكمالها وتعزيزها.

ويتبيّن من نص المادة /48/ أن ثمَّة موظفين مستثنين من التزامات الضمان الاجتماعي المعمول بها في الدولة المضيفة وآخرين يخضعون لهذه الالتزامات.

1 - المستثنون من الضمان الاجتماعي ومبرراته:

برزت قضية الضمان الاجتماعي مع تطور دور الدولة وتدخلها في السياق الاجتماعي، عبر إنشاء مؤسسات الضمان الاجتماعي لتوفير الحماية للأفراد في بعض الظروف الصعبة التي تواجههم خلال حياتهم، كالحوادث والمرض والعجز والوفاة والانقطاع عن العمل أو التقاعد. وتلزم هذه المؤسسات أرباب العمل والعمال بدفع اشتراكات نقدية لتغطية التعويضات المختلفة التي تقدمها هذه المؤسسات إلى المضمونين. وتعمد الدول إلى عقد اتفاقيات دولية وإقليمية بهدف ضمان استمرارية الضمان الاجتماعي وشموليته[1].

إلا أن لموظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية وضعاً خاصاً، فهم من جهة يتمتعون بحصانات وامتيازات تحول دون إخضاعهم للالتزامات المالية التي تفرضها الدولة على المقيمين العاديين في أراضيها، وطبيعة وظيفتهم من جهة أخرى تفرض عليهم التنقل من دولة إلى أخرى، فيستحيل عليهم تأمين استمرارية إفادتهم من الضمان الاجتماعي عن طريق إخضاعهم للتشريعات المتعلقة بذلك في الدول المضيفة. ولهذا فإن تحقيق هذه الاستمرارية يتم

(1) تسعى منظمة العمل الدولية بشكل دائم إلى نشر أحكام الضمان الاجتماعي وتعميمها تطبيقاً للمبدأ المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأن «لكل شخص، كفرد من أفراد المجتمع، الحق في الضمان الاجتماعي». ويمكن القول بشكل عام أن غالبية الدول تعتمد في الوقت الحاضر أنظمة ضمان اجتماعي تقوم بتطبيقها مؤسسات متخصصة وتشمل جميع مواطنيها (العاملين في أراضيها في الغالب) وجميع الأجانب المقيمين فيها إقامة دائمة.

عبر إخضاعهم لأنظمة الضمان الاجتماعي في بلادهم واستثنائهم بالتالي من أنظمة الضمان الاجتماعي في الدولة المضيفة.

يعفى من الضمان الاجتماعي موظفو البعثة القنصلية المسلكية والبعثة الدبلوماسية، من موظفين قنصليين ومستخدمين وخدم، وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم، شرط أن لا يكون المستفيد من الإعفاء من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها، وذلك عملاً بالمادة /71/ من اتفاقية فيينا القنصلية، على أن ينحصر الإعفاء بكل ما يتعلق بعملهم في البعثة القنصلية دون أن يشمل الأعمال الخاصة التي يستخدمون فيها عمالاً وموظفين، ففي هذه الحالة يتوجّب عليهم أداء مستحقات الضمان الاجتماعي بصفتهم أرباب عمل خاص.

كما يشمل الإعفاء الخدم الخاصين الذين يعملون لدى موظفي البعثة ولا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها شرط أن يكون هؤلاء الخدم مشمولين بأحكام الضمان الاجتماعي المعتمد في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة ينتمون إليها.

إلا أن إعفاء هؤلاء الموظفين والخدم من الخضوع لنظام الضمان الاجتماعي في الدولة المضيفة لا يمنع أبداً اشتراكهم اختيارياً فيه إذا سمحت بذلك أنظمة الدولة المضيفة وقوانينها، خصوصاً وان دولاً عدة في العالم تعتمد نظاماً اجتماعياً يقدم العلاج الطبي مجاناً للمضمونين. وثمَّة دول تفيد، على أساس المعاملة بالمثل، موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية العاملين لديها من بعض تقديمات الضمان الاجتماعي مجاناً دون أن تلزمهم بدفع أي اشتراك أو انتساب في المقابل مهما تكن قيمته زهيدة.

2 - الخاضعون للضمان الاجتماعي ومبرراته:

ينبغي التمييز بين وضعين: وضع الموظف القنصلي العامل، ووضع الموظف القنصلي رب العمل.

أ - تخضع الفئات التالية من الأشخاص لأحكام الضمان الاجتماعي في الدولة المضيفة وتستفيد من تقديمات مؤسسة الضمان الاجتماعي:

1) موظفو البعثة القنصلية والدبلوماسية من موظفين قنصليين ودبلوماسيين ومستخدمين وخدم، وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم، شرط أن يكون أي من هؤلاء من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها.

2) موظفو البعثة القنصلية أو الدبلوماسية الذين يتعاطون أعمالاً خاصة خارج نطاق وظائفهم الرسمية وفي حدود هذه الأعمال الخاصة.

3) الخدم الخاصون العاملون في منازل موظفي البعثات إذا كانوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها، أو إذا لم يكونوا من المنتسبين للضمان الاجتماعي في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة مهما تكن جنسيتهم.

4) القناصل الفخريون وموظفو البعثات القنصلية الفخرية وأفراد عائلاتهم. وما يفرض خضوع جميع هذه الفئات للضمان الاجتماعي هو مبدأ الشمولية Comprehensiveness

الذي تستلزمه فكرة الضمان الاجتماعي بحيث يتوجّب تعميمه وإفادة كل شخص من تقديماته.

ب - تلزم البعثات القنصلية وموظفيها بدفع اشتراكات الضمان الاجتماعي المستحقة على أرباب العمل، ذلك بالنسبة إلى جميع الأشخاص العاملين في هذه البعثات أو لدى موظفيها والذين يخضعون، وفقاً لما بيّناه، لأحكام الضمان الاجتماعي. وهذه الاشتراكات لا تشكّل ضريبة بأي شكل من الأشكال لأنها إسهام في واجب إنساني تفرضه طبيعة الحياة المعاصرة. وليس من المعقول حرمان موظف أو مستخدم من تقديمات الضمان الاجتماعي التي يستفيد منها غيره من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين بشكل دائم فوق أراضيها لمجرد أنه يعمل في بعثة دبلوماسية أو قنصلية أو لدى أحد موظفيها. ولا يجوز للدول أن تتجاهل مبدأ أساسياً من مبادئ حقوق الإنسان يقضي بشمولية الضمان الاجتماعي فتمتنع، متذرعة بحصانات بعثاتها وموظفيها وامتيازاتهم، عن دفع المستحقات لهذه المؤسسة الاجتماعية، أو تتيح لهؤلاء الموظفين الامتناع عن دفع هذه المستحقات.

لذلك تقوم البعثات الدبلوماسية والقنصلية وموظفوها، بصفتهم أرباب عمل، بدفع اشتراكات الضمان الاجتماعي دورياً. وفي هذا تطور حديث مهم، فالموظفون المحليون في البعثات كانوا في السابق يتعرضون لصعوبات بسبب استثناء البعثات الأجنبية من دفع التزامات الضمان الاجتماعي المترتبة على أرباب العمل، وهذا ما دفع بعض الدول إلى تصنيف مواطنيها والمقيمين في أراضيها ممن يعملون في البعثات الأجنبية ضمن فئة العمال - أرباب العمل

Self employment، وإجبارهم على دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي المترتبة على العمال وأرباب العمل. وكان في ذلك حيف كبير لأنهم يتحملون نسباً عالية من الاشتراكات كانت تدفعهم غالباً إلى التحايل في التصريح عن مقدار دخلهم. إن الاتجاه الحديث الذي يخضع البعثة وموظفيها، كأرباب عمل، لأحكام الضمان الاجتماعي، يحمل فائدة مشتركة للفريقين، فهو من جهة يصون حقوق المستخدمين والعمال المحليين عند تركهم العمل أو عند مرضهم، إذ تتولى مؤسسة الضمان الاجتماعي دفع ما يستحق لهم من تعويضات كان من الممكن أن يستحيل أو يصعب عليهم الحصول عليها لتمتع البعثات وموظفيها بحصانة قضائية، وهو من جهة أخرى يحول دون نشوء منازعات في وجه البعثات وموظفيها هي في غنى عنها.

وتعتمد بعض الدول قوانين وأنظمة عمل تفرض على أرباب العمل مساهمات في صناديق عمالية معينة أو دفع تعويضات صرف من الخدمة علاوة على تلك التي تقوم بدفعها صناديق الضمان الاجتماعي. وتعتبر المساهمة في الصناديق العمالية مماثلة لاشتراكات الضمان الاجتماعي، وعلى جميع أرباب العمل الالتزام بأدائها ومنهم البعثات الأجنبية وموظفوها. وبالنسبة إلى تعويضات الصرف من الخدمة، التي يدفعها رب العمل للعامل عند صرفه من عمله، فعلى الرغم من قول بعض المؤلفين بإعفاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية منها، وبإعفاء الموظفين الدبلوماسيين، دون القنصليين، من دفعها نظراً لعدم خضوع هؤلاء للتشريع المحلي، فثمَّة ضرورة لتقيّد جميع البعثات الأجنبية وموظفيها بأحكام القوانين المحلية في هذا المجال لأن هذه التعويضات تماثل إلى حد بعيد تقديمات الضمان الاجتماعي وتهدف إلى تحقيق غاية إنسانية لا تتعارض مع عمل البعثات وموظفيها ومع الحصانات الممنوحة لهؤلاء. علاوة

على الواجب الملقى على عاتق هذه البعثات وهؤلاء الموظفين باحترام القوانين والأنظمة في الدولة المضيفة. أما بالنسبة إلى الموظفين القنصليين الذين يستخدمون أشخاصاً بصفتهم الشخصية، فهم ملزمون حكماً بدفع هذه المستحقات نظراً لعدم تعلق الاستخدام بمهامهم الرسمية[1].

ثانياً: استثناءات اكتساب الجنسية والإقامة والعمل

إن أولاد الموظفين لا يكتسبون جنسية هذه الدولة بمجرد ولادتهم فوق أراضيها إذا كانت تعتمد نظام مكان الولادة أساساً لمنح جنسيتها، كما تكتسب الموظفة في البعثة جنسية هذه الدولة بمجرد زواجها من أحد مواطنيها[2]. ولا تؤدي إقامة هؤلاء الموظفين وأفراد عائلاتهم في الدولة المضيفة، مهما طالت إلى اكتسابهم جنسيتها.

1 - استثناء تسجيل الأجانب وأذونات الاقامة

نصّت المادة /46/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية على:

أ - يعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم من جميع الموجبات التي تنص عليها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة في موضوع تسجيل الأجانب وأذون الإقامة.

ب - ومع ذلك، فإن أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة لا

(1) راجع الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 702 وما يليها.

(2) بينما يؤدي زواج إبنة أحد موظفي البعثة من أحد مواطني الدولة المضيفة إلى اكتسابها جنسية هذه الدولة في الغالب وخروجها من مفهوم أفراد أسرة الموظف القنصلي وما يرتبط به من حصانات وامتيازات.

تطبق على المستخدم القنصلي إذا لم يكن مستخدماً دائماً لدى الدولة الموفدة أو إذا كان يتعاطى عملاً مكسباً خاصاً في الدولة المضيفة، كما لا تطبق على أي فرد من أفراد عائلة هذا المستخدم.

كما نصّت المادة /65/ من الاتفاقية كذلك على: «يعفى الموظفون القنصليون الفخريون، باستثناء من يمارس منهم في الدولة المضيفة، ولفائدة شخصية، نشاطاً مهنياً أو تجارياً، من جميع الموجبات التي تنص عليها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة في موضوع تسجيل الأجانب وأذون الإقامة».

وتفرض الدول عادة على الأجانب الموجودين في أراضيها إجراءات معيّنة، كتسجيل أنفسهم لدى دوائر الشرطة خلال مدة معيّنة، وحصولهم بعد ذلك على بطاقة إقامة إذا رغبوا في إطالة مدة إقامتهم. إلاّ أن الدول تستثني موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية من هذه الإجراءات بهدف تسهيل إقامتهم وممارسة مهامهم، خاصة وأن على البعثات إبلاغ وزارة خارجية الدولة المضيفة أو الهيئة المختصة التي تحددها هذه الوزارة، بأسرع ما يمكن، أسماء هؤلاء الموظفين وأسماء أفراد عائلاتهم وتاريخ وصولهم ومغادرتهم وكل تغيير يطرأ على أوضاعهم[1]. وتتم عملية التبليغ بواسطة البعثة الدبلوماسية، وفي حال عدم وجودها، بواسطة البعثة القنصلية نفسها. ونصّت غالبية المعاهدات القنصلية الحديثة على استثناء الموظفين والمستخدمين القنصليين وأفراد عائلاتهم المقيمين معهم من الالتزامات التي تنص عليها قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها

(1) راجع المادة /24/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية والمادة /10/ من مثيلتها الدبلوماسية.

والمتعلقة بتسجيل الأجانب والحصول على بطاقات الإقامة. وتنص القوانين الداخلية الحديثة للدول على ذلك أيضاً.

وتختلف الأحكام المتعلقة باستثناء موظفي البعثات القنصلية من القوانين والأنظمة المتعلقة بإجراءات التسجيل والإقامة باختلاف صفة هؤلاء الموظفين وذلك على الشكل التالي:

أ - يعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون العاملون في البعثات القنصلية المسلكية وأفراد عائلاتهم المقيمون معهم إعفاء تاماً من إجراءات التسجيل والإقامة العادية شرط أن لا يكون هؤلاء أو أي فرد من أفراد عائلاتهم من المقيمين إقامة دائمة في أراضي الدولة المضيفة أو ممن يتعاطون عملاً مأجوراً في أراضيها[1]. ويتم تسجيل الأشخاص المشمولين بالإعفاء لدى وزارة خارجية الدولة المضيفة التي تصدر لهم تأشيرات الخروج والعودة، كما تصدر لهم بطاقات مجانية دبلوماسية أو قنصلية، تحمل اسم الموظف وصورته وتحدد درجته وصفته واسم البعثة التي ينتمي إليها، وتوعز إلى السلطات المحلية تسهيل مهمته. وتنوب هذه البطاقات عن الإقامة العادية التي تصدرها سلطات الأمن العام المختصة عادة[2].

(1) وذلك عملاً بأحكام المادة /46/ من اتفاقية فيينا القنصلية معطوفة على المادتين 71 و57 من الاتفاقية عينها.

(2) وهذه الأحكام هي نفسها المطبقة على الموظفين الدبلوماسيين والإداريين والفنيين في البعثة الدبلوماسية وأفراد عائلاتهم. راجع سموحي فوق العادة: «الامتيازات والحصانات الدبلوماسية». دراسات في الدبلوماسية العربية، الجزء 18، بيروت 1974، ص 99.

ب - لا يستثنى خدم البعثة والخدم الخاصين العاملين لدى أي من موظفي البعثة من الأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بتسجيل الأجانب والحصول على بطاقات الإقامة. ولا يحول إخضاع هؤلاء الخدم لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، التي ترعى تسجيل الأجانب والحصول على بطاقات الإقامة، دون تسهيل إنجاز هذه المعاملات عن طريق التقدم بالطلبات إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة التي تتوسط لدى دوائر الأمن المختصة لإتمام عملية التسجيل وإصدار البطاقات.

ت - لا يستثنى القناصل الفخريون من إجراءات الإقامة المعتمدة في الدولة المضيفة إلاّ في حالة كونهم من غير المقيمين إقامة دائمة في أراضي هذه الدولة وممن لا يتعاطون أي نشاط مكسب خاص في هذه الأراضي، وهذا أمر نادر الوجود باعتبار أن هؤلاء القناصل هم في الغالب من التجار أو من أرباب المهن الخاصة المقيمين في الدولة المضيفة والذين يقومون بالأعمال القنصلية إلى جانب قيامهم بأعمالهم الخاصة. ومن هنا فنص المادة /65/ من الاتفاقية القنصلية يبقى نصاً نظرياً.

ث - لا يستثنى أفراد عائلة الموظف القنصلي الفخري وموظفو البعثات القنصلية الفخرية الآخرون وأفراد عائلاتهم من هذه الأحكام بأي شكل من الأشكال.

ج - استثناء إجازات العمل

نصّت المدة /47/ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على:

1 - يعفى موظفو البعثات القنصلية، فيما يتعلق بخدماتهم المقدمة للدولة الموفدة، من جميع الموجبات التي تفرضها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة المتعلقة باستخدام اليد العاملة الأجنبية، في موضوع إجازات العمل.

2 - يعفى أيضاً من الموجبات المشار إليها في الفقرة السابقة من هذه المادة الخدم الخاصون للموظفين القنصليين وللمستخدمين القنصليين إذا كانوا لا يتعاطون أي عمل خاص مكسب آخر في الدولة المضيفة.

كما نصّت الفقرة الأولى على إعفاء جميع موظفي البعثة القنصلية من موظفين قنصليين ومستخدمين وخدم من الأحكام المعمول بها في الدولة المضيفة والمتعلقة بالحصول على أذون العمل. ومن المعروف أن الدول لا تتيح للأجانب العمل في أراضيها قبل حصولهم على ترخيص بالعمل تصدره عادة وزارة العمل. وتذهب بعض الدول إلى فرض الحصول على الترخيص على طرفي عقد العمل، بحيث يحصل رب العمل على الترخيص باستخدام أجنبي كما يحصل العامل الأجنبي على ترخيص بالعمل. وليس إعفاء البعثة وموظفيها من أذون العمل العادية بالأمر المستغرب، فهؤلاء الموظفون يعملون لدى دولة أجنبية ويتقاضون منها مرتباتهم، وهم لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ولا يتعاطون فيها أي عمل خاص مأجور، خارج نطاق وظائفهم في البعثة. والقواعد التي ترعى تعيينهم وممارسة مهامهم في الدولة المضيفة قد حددَّتها اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية. فرؤساء البعثات القنصلية يحصلون على إجازات قنصلية تسمح لهم ممارسة مهامهم، كما يتم تبليغ أسماء بقية موظفي البعثة إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة، ولهذه الوزارة الحق في الامتناع عن منح الإجازة

والحق في سحبها، كما أن لها الحق في عدم قبول أي موظف من موظفي البعثة أو في إعلانه شخصاً غير مرغوب فيهاً. ولكن الوضع يختلف إذا كان موظف البعثة مواطناً للدولة المضيفة أو مقيماً إقامة دائمة في أراضيها، فلهذه الدولة عندئذ أن تفرض عليه الحصول على ترخيص خاص منها يجيز له العمل لدى البعثات الأجنبية. كما أن لهذه الدولة الحق في أن تطلب من أي موظف من موظفي البعثة القنصلية الحصول على ترخيص قبل تعاطيه أي عمل مكسب خاص في أراضيها يخرج عن نطاق مهامه في البعثة، ذلك إذا أجازت قوانين هذه الدولة لهؤلاء الموظفين تعاطي مثل هذه الأعمال.

كما يعفى، وفقاً للفقرة الثانية من المادة /47/ المذكورة، الخدم الخاصون العاملون لدى أحد الموظفين القنصليين أو المستخدمين القنصليين من الحصول على أذون العمل إذا كان هؤلاء من مواطني الدولة الموفدة أو من مواطني دولة ثالثة ومن غير المقيمين إقامة دائمة في الدولة المضيفة وشرط أن لا يتعاطوا أي عمل مأجور خاص في أراضي هذه الدولة خارج عملهم لدى أحد موظفي البعثة. ويهدف هذا الإعفاء إلى تسهيل إقامة موظفي البعثة بتسهيل استقدام خدمهم، خاصة وأن وضع هؤلاء الخدم يبرر منحهم الإعفاء باعتبار أنهم قدموا إلى الدولة المضيفة للعمل لدى أحد موظفي البعثة القنصلية، المعفين أصلاً من الخضوع للأحكام المتعلقة بالترخيص للأجانب بالعمل في الدولة المضيفة، لا للعمل في هذه الدولة أو في إحدى المؤسسات الخاصة أو العامة القائمة في أراضيها.

أما بالنسبة إلى القناصل الفخريين فإن الترخيص لهم بالعمل القنصلي يتم وفقاً للأحكام التي نصّت عليها اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية كحصولهم على الإجازة القنصلية مثلاً. وهم بالتالي لا يحتاجون، بالنسبة إلى ممارسة هذا العمل، إلى أي ترخيص خاص.

أما بالنسبة إلى أعمالهم الخاصة التي يتعاطونها خارج نطاق مهامهم القنصلية، وبالنسبة إلى عمل موظفيهم، فإنهم يخضعون لأحكام قوانين العمل في الدولة المضيفة، بما في ذلك الحصول على أي أذن أو ترخيص تنص عليه هذه القوانين.

ثالثاً: الاستثناء من الخدمات الشخصية والعامة والعسكرية

نصّت المادة /52/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية على: «على الدولة المضيفة أن تعفي موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم من كل خدمة شخصية، ومن كل خدمة ذات منفعة عامة، مهما يكن نوعها ومن الأعباء العسكرية كعمليات الاستيلاء Requisitioning والمساهمات العسكرية Military contributions والإيواء العسكري Billeting».

كما تكرِّر المادة /67/ من الاتفاقية نفس النص بالنسبة إلى الموظفين القنصليين الفخريين.

كما تقرُّ المادة /52/ منح موظفي البعثات القنصلية المسلكية من موظفين قنصليين ومستخدمين قنصليين وخدم في البعثة وأفراد عائلاتهم نفس الإعفاءات التي نصّت عليها المادة /35/ إضافة إلى المادة /37/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية بالنسبة إلى موظفي البعثات الدبلوماسية، بشرط أن لا يكون هؤلاء الموظفون وأفراد عائلاتهم من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها أو ممن يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً فيها خارج وظائفهم في البعثة. ويستفيد القناصل الفخريون من الإعفاءات نفسها عملاً بالمادة /67/ المذكورة، دون أن يشمل هذا الإعفاء أفراد عائلاتهم،

أو القناصل الفخريين الذين يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها عملاً بأحكام المادة /71/ من الاتفاقية القنصلية. أما بالنسبة إلى القنصل الفخري الذي يتعاطى أعمالاً خاصة مكسبة ونشاطاً تجارياً إلى جانب مهامه القنصلية كما هو الحال غالباً، فليس ثمَّة ما يحول دون إلزامه بأداء هذه الخدمات شرط عدم المساس بحرمة البعثة القنصلية ومحفوظاتها وعدم تعطيل أعمالها، باعتبار أن وضعه بالنسبة إلى أعماله الخاصة لا يختلف عن وضع أي أجنبي مقيم في الدولة المضيفة، وبالتالي يمكن مثلاً مصادرة مسكنه للحاجات العسكرية وإلزامه بالمساهمات المادية.

ومن المعروف أن القوانين والأنظمة الداخلية للدول تفرض على مواطنيها وعلى المقيمين إقامة دائمة في أراضيها تقديم بعض الخدمات الشخصية والعامة، كالمشاركة في منع جرم ما أو في إطفاء حريق، أو المساهمة في حراسة المؤسسات وفي أعمال الدفاع المدني وفي الأعمال التطوعية في المزارع والمصانع وإصلاح الطرقات، وفي أعمال الإغاثة العامة عند وقوع كوارث كالفيضانات والزلازل، إضافة إلى الالتزام بتأدية الخدمات التي تكفل الدفاع عن المجتمع وحمايته كالاشتراك في تشكيل هيئة المحلفين، وتلبية الموجبات العسكرية كأداء الخدمة العسكرية والخدمة في الجيش الشعبي، والتخلي عن الأملاك والأموال والسيارات والأثاث لفترة مؤقتة تنفيذاً لقرارات المصادرة العسكرية، وتقديم المسكن لإيواء الجيوش.. ومن الطبيعي إعفاء موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية وأفراد عائلاتهم، ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها، من هذه الخدمات، باعتبار أن إقامتهم فيها لا تتم من أجل مصالحهم الشخصية وإنما من أجل مصالح دولهم.

كما يشكل إعفاء موظفي البعثات الدبلوماسية والقنصلية من أداء هذه الخدمات قاعدة ثابتة من قواعد القانون الدولي العرفي كرَّستها مشاريع التدوينات القنصلية والمعاهدات القنصلية، وأخذت بها الدول في تعاملها منذ زمن طويل، كما أوردتها في صلب قوانينها الداخلية[1].

(1) ففي عام 1856 مثلاً أقرَّ محامي الملكة Queen's Advocate في بريطانيا بأن مبادئ التعامل الدولي والمجاملة تمنع الجنود من اتخاذ منزل قنصل دولة أجنبية مسكناً لهم. كما نصَّ قانون الجيش البريطاني لعام 1881 على أنه لا يمكن إسكان الضباط والجنود الانكليز في مساكن القناصل الأجانب.

الباب العاشر

الامتداد المكاني والزماني للحصانات والامتيازات

الفصل الأول

المستفيدون من الحصانات والامتيازات

في المبدأ يستفيد من الحصانات موظفو البعثات القنصلية المسلكلية ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة، ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ولا يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً فيها خارج نطاق ممارسة وظائفهم في البعثة.

إلاّ أن ثمَّة موظفين من موظفي البعثات المسلكية ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها، كما أن ثمَّة موظفين يتعاطون أعمالاً خاصة مكسبة في هذه الدولة، بالإضافة إلى الموظفين القنصليين الفخريين الذين يمارسون في الغالب نشاطاتهم التجارية والمهنية في الدولة المضيفة علاوة على قيامهم بالوظائف القنصلية. هذه الحالات الثلاث تؤثر سلباً في الحصانات والامتيازات التي يستفيد منها هؤلاء الموظفون. وهناك حالة خاصة تؤثر إيجاباً فيها وتؤدي إلى اتساع مداها، وهي حالة الدبلوماسي القنصل.

أولاً: حصانات وامتيازات موظفي البعثة القنصلية المسلكية

حدَّد القسم الثاني من الفصل الثاني من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية ،المواد 40 إلى 52، الحصانات والامتيازات والتسهيلات التي يستفيد منها الموظفون القنصليون المسلكيون وغيرهم من موظفي البعثة القنصلية، من غير مواطني الدولة المضيفة، ومن غير المقيمين الدائمين في أراضيها، وممن لا يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً فيها خارج وظائفهم في البعثة. فما هي الحصانات والامتيازات التي يستفيد منها كل من الموظفين القنصليين، والمستخدمين القنصليين، وخدم البعثة، والخدم الخاصين، والسعادة القنصليين، وأفراد عائلات بعض موظفي هذه الفئات، بالمقارنة مع الحصانات والامتيازات التي نصّت عليها اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية بالنسبة إلى موظفي الفئات الموازية في البعثة الدبلوماسية الذين لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ولا يتعاطون عملاً مكسباً خاصاً فيها[1].

1 - الموظفون القنصليون:

حدَّدت الفقرة «د» من المادة الأولى من اتفاقية ڤيينا القنصلية الموظف القنصلي بأنه «أي شخص بما في ذلك رئيس البعثة، مكلف القيام بتلك الصفة بالوظائف القنصلية». ويكون هذا الموظف القنصلي، موظفاً مسلكياً Career إذا كان من موظفي الدولة الموفدة النظاميين ممن يتقاضون راتبا منتظماً، ولا يمارس في الدولة

---

(1) راجع في هذا المجال:

British Yearbook of International Law, 1968 - 1969, Oxford University Press, London, 1970, PP. 267 - 268.

المضيفة أي نشاط خاص مكسب خارج مهامه في البعثة. والموظفون القنصليون درجات ثلاث: القناصل العامون، والقناصل، ونواب القناصل.

ويستفيد الموظفون القنصليون المسلكيون من الحصانات والامتيازات الأساسية التالية:

أ - الحق في الحماية والمعاملة اللائقة. فعلى الدولة المضيفة اتخاذ كافة الإجراءات المناسبة لمنع أي اعتداء على شخص الموظف القنصلي أو حريته أو كرامته بحسب المادة /40/ من الاتفاقية القنصلية . إلاّ أن المنزل الخاص للموظف القنصلي، ووسائل نقله الخاصة وأوراقه ومراسلاته الشخصية، لا تتمتع بنفس الحصانة التي يتمتع بها الموظف الدبلوماسي.

ب - بعكس الحصانة الجزائية المطلقة والحرمة الشخصية الشاملة التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون، فإن حصانة الموظفين القنصليين الجزائية تقتصر على أعمالهم المتعلقة بأداء وظائفهم القنصلية، ولهذا يمكن توقيفهم رهن التحقيق أو المحاكمة في حالة ارتكابهم جرماً خطيراً، شرط أن يتم التوقيف بناء على قرار قضائي، وأن يتم تبليغ رئيس البعثة القنصلية دون تأخير. وإذا كان هذا الأخير هو الموقوف يجب إبلاغ رئيس البعثة الدبلوماسية بأقصى سرعة ممكنة. ويمكن تنفيذ الأحكام الجزائية النهائية بحق هؤلاء الموظفين. ويشترط دائماً، باستثناء حالة الجرم الخطير، أن تتم جميع الإجراءات الجزائية بشكل يراعى فيه الاحترام

اللائق بمركزهم وبطريقة لا تؤدي إلى عرقلة مهامهم القنصلية[1].

ت - بعكس الحصانة القضائية، المدنية والإدارية، المطلقة والحصانة الشاملة ضد إجراءات التنفيذ التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون، فإن حصانة الموظفين القنصليين في هذا المجال تنحصر بالأعمال التي تتعلق بممارسة وظائفهم في البعثة[2].

ث - بعكس الإعفاء المطلق من أداء الشهادة أمام محاكم الدولة المضيفة، الممنوح للموظف الدبلوماسي، فإن حق الموظف القنصلي في الامتناع عن أداء الشهادة ينحصر بالمواضيع المتعلقة بممارسة مهامه في البعثة. وله كذلك الحق في الامتناع عن إبراز المستندات والمخابرات المتعلقة بهذه المهام. ولا يمكن الطلب إليه أداء الشهادة كخبير بقوانين بلاده. أما بالنسبة إلى المسائل الأخرى فعليه أداء الشهادة شرط أن تتم إجراءات أخذها بطريقة تراعي مركزه ولا تعرقل أعماله القنصلية. وليس للدولة المضيفة الحق في اتخاذ أي إجراء قسري لإلزامه بذلك[3].

ج - للموظف القنصلي، كما للموظف الدبلوماسي، مع مراعاة الأنظمة الإدارية الداخلية المعمول بها في البعثة، الحق

---

(1) راجع المادتين 41 و42 من الاتفاقية القنصلية بالمقارنة مع المادة /29/ من الاتفاقية الدبلوماسية.

(2) راجع المادة /43/ من الاتفاقية القنصلية بالمقارنة مع المادة /31/ من الاتفاقية الدبلوماسية.

(3) راجع المادة /44/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية بالمقارنة مع الفقرة الثانية من المادة /31/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

في الاتصال بحرية بسلطات الدولة الموفدة وبعثاتها الدبلوماسية والقنصلية وبسلطات الدولة المضيفة المركزية والمحلية[1]، والحق في الاتصال بحرية بمواطنيه والقيام بحمايتهم ورعاية مصالحهم[2].

ح - للموظف القنصلي، كما للموظف الدبلوماسي، الحق في حرية التنقل في أراضي الدولة المضيفة باستثناء المناطق المحظورة[3].

خ - يتمتع الموظفون القنصليون، كالموظفين الدبلوماسيين، بحق الحصول على مساعدة الدولة المضيفة لإيجاد المسكن اللائق بهم. ولرئيس البعثة القنصلية الحق عينه الممنوح لرئيس البعثة الدبلوماسية والمتعلق برفع علم الدولة الموفدة وشعارها على مسكنه ووسائل نقله[4].

د - يتمتع الموظفون القنصليون (والدبلوماسيون بشكل أولي) بالإعفاء من الأحكام المرعية الإجراء في الدولة المضيفة والمتعلقة بتسجيل الأجانب ومنحهم أذونات الإقامة والعمل[5].

---

(1) وفقاً لما تسمح به قوانين الدولة المضيفة للموظف الدبلوماسي من اتصال مع السلطات المحلية وللموظف القنصلي من اتصال مع السلطات المركزية.

(2) راجع المواد 35 و36 و37 و38 من اتفاقية ڤيينا القنصلية بالمقارنة مع المادة /27/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(3) راجع المادة /34/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية والمادة /26/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(4) راجع المادتين 29 و30 من اتفاقية ڤيينا القنصلية بالمقارنة مع المادتين 20 و21 من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(5) راجع المادتين 46 و47 من اتفاقية ڤيينا القنصلية.

ذ - يتمتع الموظفون القنصليون بإعفاءات ضريبية حدَّدتها المادة /49/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، تشبه إعفاءات الموظفين الدبلوماسيين التي حدَّدتها المادة /34/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

ر - يتمتع الموظفون القنصليون بإعفاءات من الرسوم الجمركية ومن تفتيش حقائبهم الشخصية وفقا لنص المادة /50/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، وهي تشبه باستثناءات بسيطة ما يتمتع به الموظفون الدبلوماسيون حسب المادة /36/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

ز - يعفى الموظفون القنصليون كالموظفين الدبلوماسيين من الأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بالضمان الاجتماعي ، ذلك بالنسبة إلى خدماتهم المقدمة للدولة الموفدة، على أن يلتزموا بدفع ما يتوجّب عليهم من اشتراكات لمؤسسة الضمان الاجتماعي بصفتهم أرباب عمل، عن عمال يستخدمونهم ويخضعون لأحكام الضمان[1].

س - يعفى الموظفون القنصليون، كالموظفين الدبلوماسيين، من الخدمات الشخصية والعامة والأعباء العسكرية[2].

ش - للموظف القنصلي، كالموظف الدبلوماسي، الحق في

(1) راجع المادة /48/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية والمادة /33/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(2) راجع المادة /52/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية والمادة /35/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

تصدير ما يرثه من أحد أفراد عائلته الذي يقيم معه من منقولات موجودة في الدولة المضيفة باستثناء التي تمَّ كسبها في الدولة المضيفة والتي يمنع القانون المحلي تصديرها. كما تعفى هذه المنقولات من الضرائب والرسوم المفروضة على الإرث والتركات[1].

2 - المستخدمون القنصليون:

عرّفت الفقرة «هـ» من المادة الأولى من اتفاقية ڤيينا القنصلية المستخدمين القنصليين بأنهم «الأشخاص المستخدمين في الأعمال الإدارية أو الفنية في البعثة القنصلية». ويشمل ذلك الكتبة والمحاسبين وعمال الشيفرة وعمال التلكس .وتمنح الدولة المضيفة هؤلاء المستخدمين حصانات وامتيازات شبيهة بتلك التي يستفيد منها الموظفون الإداريون والفنيون العاملون في البعثة الدبلوماسية. وتهدف هذه الحصانات والامتيازات إلى تسهيل أعمالهم وتشمل:

أ - الحصانة القضائية الكاملة في كل ما يتعلق بالأعمال التي تدخل في صلب ممارسة مهامهم القنصلية. ويتوجّب على الدولة المضيفة في حالة احتجاز أي من هؤلاء المستخدمين أو توقيفه بانتظار محاكمته إبلاغ رئيس البعثة القنصلية بذلك دون تأخير. ويتمتع الموظفون الإداريون والفنيون في البعثات الدبلوماسية، علاوة على الحصانة القضائية بالنسبة إلى الأعمال التي تدخل في صلب ممارسة مهامهم، بحرمة شخصية تحول دون إلقاء

(1) راجع المادة /51/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، والفقرة الرابعة من المادة /39/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

القبض عليهم أو اعتقالهم[1].

ب - الحق في الامتناع عن أداء الشهادة أمام المحاكم حول أي موضوع يتعلق بأداء مهامهم في البعثة، والامتناع عن إبراز المستندات والمراسلات المتعلقة بالوظائف الرسمية، إلاّ أنه ليس لهم حق الامتناع عن أداء الشهادة بالنسبة إلى المواضيع الأخرى، فإن فعلوا كان لسلطات الدولة المضيفة الحق في اتخاذ وسائل قسرية لإلزامهم بذلك. أما موظفو البعثات الدبلوماسية الفنيين والإداريين فيتمتعون بإعفاء كامل من أداء الشهادة[2].

ت - حرية التنقل في أراضي الدولة المضيفة باستثناء المناطق المحظورة، وهي الحرية نفسها التي يتمتع بها الموظفون الإداريون والفنيون في البعثات الدبلوماسية[3].

ث - الإعفاء من الأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بقيود الأجانب وأذون الإقامة والعمل. ويتمتع الموظفون الإداريون والفنيون في البعثة الدبلوماسية، بهذا الإعفاء رغم عدم وجود النص[4].

(1) راجع المادتين 42 و43 من اتفاقية ڤيينا القنصلية بالمقارنة مع الفقرة /2/ من المادة /37/ من الاتفاقية الدبلوماسية معطوفة على المادة /29/ من الاتفاقية عينها.

(2) راجع المادة /24/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية بالمقارنة مع الفقرة الثانية من المادة /37/ من الاتفاقية الدبلوماسية معطوفة على الفقرة الثانية من المادة /31/ من الاتفاقية عينها.

(3) راجع المادة /34/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية بالمقارنة مع المادة /26/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(4) راجع المادتين 46 و47 من الاتفاقية القنصلية.

ج - الإعفاءات الضريبية وفقاً لما نصّت عليه المادة /49/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، وهي مماثلة لتلك التي يتمتع بها الموظفون الإداريون والفنيون في البعثة الدبلوماسية، وفقاً للفقرة /2/ من المادة /37/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية معطوفة على المادة /34/ من الاتفاقية نفسها .

ح - الإعفاء من الرسوم الجمركية بالنسبة إلى البضائع التي يستوردونها خلال فترة استقرارهم الأول. وتطبق القاعدة نفسها على موظفي البعثات الدبلوماسية الإداريين والفنيين[1].

خ - الإعفاء من الأحكام المتعلقة بالضمان الاجتماعي بالنسبة إلى الخدمات المقدمة للدولة الموفدة شرط الالتزام بأداء المستحقات من اشتراكات الضمان عن عمال مستخدمين لديهم بشكل شخصي ويخضعون لأحكام الضمان الاجتماعي. وتطبق هذه الأحكام عينها على الموظفين الإداريين والفنيين في البعثة الدبلوماسية[2].

د - الإعفاء من الخدمات الشخصية والعامة والعسكرية، وهو الإعفاء عينه الممنوح لموظفي البعثات الدبلوماسية الإداريين والفنيين[3].

---

(1) راجع الفقرة الثانية من المادة /50/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة /37/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(2) راجع المادة /48/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة /37/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية معطوفة على المادة /33/ من الاتفاقية عينها.

(3) راجع المادة /52/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة /37/ من الاتفاقية الدبلوماسية معطوفة على المادة /35/ من الاتفاقية عينها.

3 - خدم البعثة:

عرّفت الفقرة «و» من المادة الأولى من اتفاقية ڤيينا القنصلية خادم البعثة بأنه «الشخص المستخدم في الخدمة المنزلية»[1]. ويشمل ذلك السائقون والحجاب والسعاة وخدم التنظيفات، ويستفيد هؤلاء من الحصانات والامتيازات التي يستفيد منها خدم البعثة الدبلوماسية وهي:

أ - الامتناع عن أداء الشهادة أمام المحاكم حول أي موضوع يتعلق بممارسة مهامهم في البعثة والامتناع عن إبراز أي مستند أو مراسلة تتعلق بالبعثة أو كشف محتوياتها. ولكن عليهم أداء الشهادة حول أي موضوع يخرج عن نطاق عملهم. وللدولة المضيفة الحق في اتخاذ الوسائل القسرية لإلزامهم بذلك[2].

ب - الحق في التنقل في أراضي الدولة المضيفة باستثناء المناطق المحظورة[3].

ت - الإعفاء من الأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بتسجيل الأجانب ومنح أذونات الإقامة والعمل[4].

---

(1) لا يفهم بالخدم المنزلية، الخدمة في منزل أحد موظفي البعثة وإنما القيام بأعمال الخدمة المنزلية في دار البعثة كأعمال الضيافة والتنظيف.

(2) راجع المادة /44/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية والفقرة /3/ من المادة /37/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(3) راجع المادة /34/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، والمادة /26/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(4) راجع المادتين 46 و47 من اتفاقية ڤيينا القنصلية. وتشمل هذه الأحكام خدم البعثة الدبلوماسية بصورة أولى على رغم عدم ورود نص على ذلك في الاتفاقية الدبلوماسية.

ث - الإعفاء من ضريبة الدخل، دون سواها من الضرائب، بالنسبة إلى الأجور والمرتبات التي تدفعها الدولة الموفدة لخدم البعثة لقاء عملهم فيها[1].

ج - الإعفاء من الخضوع لأحكام الضمان الاجتماعي في الدولة المضيفة مع التقيّد بموجب دفع الاشتراكات المتوجبة على أرباب العمل إذا استخدم هؤلاء الخدم بصفتهم الشخصية عمالاً يخضعون لأحكام الضمان الاجتماعي في الدولة المضيفة[2].

ح - الإعفاء من الخدمات الشخصية والعامة والعسكرية[3].

خ - لا يتمتع خدم البعثة القنصلية بأية حماية خاصة تفوق الحماية التي يتمتع بها المقيمون العاديون في أراضي الدولة المضيفة. ولا يتمتعون بأية حصانة قضائية، جزائية أو مدنية أو إدارية[4]. كما لا يستفيد خدم البعثة الدبلوماسية، من أية إعفاءات جمركية.

---

(1) راجع الفقرة الثانية من المادة /49/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، والفقرة الثالثة من المادة /37/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(2) راجع المادة /48/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة /37/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية معطوفة على المادة /33/ من الاتفاقية عينها.

(3) راجع المادة /52/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية. ونشير إلى أن اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية قد خلت من أي نص مماثل بالنسبة إلى خدم البعثة. ولكن الإعفاء يشملهم دون شك ما دام يطبق على خدم البعثة القنصلية.

(4) أما خدم البعثة الدبلوماسية فإنهم يتمتعون بالحصانة القضائية بالنسبة إلى الأعمال المتعلقة بأداء مهامهم، عملاً بالفقرة الثالثة من المادة /37/ من الاتفاقية الدبلوماسية.

4 - الخدم الخاصون:

عرّفت الفقرة «ط» من المادة الأولى من اتفاقية ڤيينا القنصلية الخادم الخاص بأنه «الشخص المستخدم كليا في الخدمة الخاصة لدى أحد موظفي البعثة القنصلية». ويشمل التعريف مربية الأولاد، والسكرتير الشخصي والسائق والطباخ والخدم.ويستفيد الخدم الخاصون لدى موظفي البعثة القنصلية من امتيازات محدودة تشبه ما يستفيد منه الخدم الخاصون لدى موظفي البعثة الدبلوماسية وهي:

أ - الإعفاء من أحكام الضمان الاجتماعي عند استفادتهم من تقديمات الضمان الاجتماعي في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة[1].

ب - الإعفاء من الحصول على أذون العمل إذا كانوا لا يتعاطون عملاً مأجوراً آخر في الدولة المضيفة.

ت - لا يتمتع الخدم الخاصون بأية حرمة شخصية أو حصانة قضائية، جزائية أو مدنية أو إدارية، ولا يمكنهم الامتناع عن أداء الشهادة، وتطبق عليهم الأحكام المتعلقة بتسجيل الأجانب ومنح أذونات الإقامة، ولا يستفيدون من أية إعفاءات جمركية أو ضريبية[2].

---

(1) راجع الفقرة الثانية من المادة /48/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة /33/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(2) إلاّ أن الخدم الخاصين لدى موظفي البعثة الدبلوماسية يستفيدون من إعفاء ضريبي لا يستفيد منه الخدم الخاصون لدى موظفي البعثة القنصلية وهو الإعفاء من الرسوم والضرائب المتعلقة بمرتباتهم التي يتقاضونها مقابل خدماتهم شرط أن لا يكونوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها. راجع الفقرة الرابعة من المادة /37/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

5 - السعاة القنصليون:

السعاة القنصليون ،أو حملة الحقائب القنصلية، وهم الأشخاص المكلفون نقل الحقائب القنصلية. وقد يكونوا سعاة دائمين أو مؤقتين Ad Hoc. وكثيراً ما يقوم الساعي الدبلوماسي المكلف نقل الحقائب الدبلوماسية بنقل الحقائب القنصلية، وقد يقوم أحد موظفي البعثة القنصلية أو الدبلوماسية بنقل هذه الحقائب ويعتبر عندها ساعياً قنصلياً أو دبلوماسياً إذا نقل حقيبة دبلوماسية. ويزوّد السعاة بوثائق رسمية تثبت صفتهم وتحدَّد الطرود التي تتألف منها الحقيبة. ولا يمكن تعيين الساعي القنصلي من بين رعايا الدولة المضيفة أو من بين المقيمين إقامة دائمة في أراضيها إلاّ بموافقتها، أو إذا كان المقيم الدائم من رعايا الدولة الموفدة[1].

كما يتمتع السعاة الدائمون من قنصليين ودبلوماسيين بالحرمة الشخصية الكاملة، فلا يخضعون لأي شكل من أشكال الاعتقال[2]. وبالتالي فإن حرمة الساعي القنصلي الشخصية تفوق حرمة رئيس البعثة القنصلية وموظفيها القنصليين باعتبار أنه يجوز توقيف هؤلاء واعتقالهم في حالة الجرم الخطير وفي حالة صدور حكم جزائي مبرم بحقهم. أما حرمة الساعي المؤقت، القنصلي أو الدبلوماسي، فتمتد طوال فترة نقله للحقيبة وحتى تسليمها للجهة الموجهة إليها. ولا يخضع السعاة القنصليون والدبلوماسيون للأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بالضمان الاجتماعي وتسجيل الأجانب وأذونات الإقامة والعمل، شرط أن لا تكون لهم صفة أخرى يخضعون بموجبها لهذه الأحكام.

(1) عملاً بالفقرة الخامسة من المادة /35/ من اتفاقية فيينا القنصلية. وليس هناك نص مماثل في الاتفاقية الدبلوماسية.

(2) راجع الفقرة الخامسة من كل من المادتين: /35/ من الاتفاقية القنصلية و/27/ من الاتفاقية الدبلوماسية.

والسبب في إعفاءهم من هذه الأحكام يعود إلى كون إقامتهم في هذه الدولة قصيرة جداً لا تتجاوز غالباً الفترة الضرورية لإيصال حقيبة وتسلم أخرى. وللسبب نفسه لا يستفيدون من أية إعفاءات ضريبية أو جمركية. وليس ثمَّة ما يحول دون ملاحقتهم قضائياً على أي موضوع يخرج عن نطاق مهامهم شرط أن لا يحول ذلك دون إنجاز مهامهم.

6 - أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية:

في الواقع يختلف مفهوم عائلة الموظف من دولة إلى أخرى، فيكتفي بعضها بالزوج والأولاد القاصرين والبنات غير المتزوجات، ويعتمد بعضها الآخر على فكرة الإعالة. وتعتبر والدة الزوجة أحياناً، إذا كانت إعالتها تقع على عاتق الموظف، من أفراد عائلته. كما يعتبر الزوج من أفراد عائلة الزوجة الموظفة شرط عدم تعاطيه أعمالاً تجارية أو أعمالاً خاصة مكسبة في الدولة المضيفة[1]. وتطبق الدول غالباً مبدأ المعاملة بالمثل في تحديدها مفهوم عائلة الموظفين القنصليين والدبلوماسيين الذين يستفيدون من بعض الحصانات والامتيازات[2].

---

(1) راجع سموحي فوق العادة: الدبلوماسية الحديثة، مرجع سابق، ص 319.

(2) خلت مواد اتفاقيتي ڤيينا الدبلوماسية والقنصلية حول حصانات وامتيازات هؤلاء الأفراد من أي تحديد لهم. وقد اعتبر زوريك في المادة الأولى من مشروعه القنصلي، أن عائلة الموظف تشمل الزوج والأولاد غير المتزوجين الذين لا يتعاطون أي عمل مكسب ويعيشون في كنف والدهم. إلاّ أن العديد من أعضاء لجنة القانون الدولي اعترض على عدم دقة هذا التحديد لأن عائلة الموظف قد تشمل كذلك الأصول والشقيقات غير المتزوجات الذين يعيشون معه ويقوم هو بإعالتهم. وخلال مناقشة مؤتمر ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية لمشروع الاتفاقية الدبلوماسية طالب بعضهم بشمول عائلة الموظف أولاده الذين يتابعون دراستهم، ولو كان ذلك بعد بلوغهم سن الرشد، في حين أن بعضهم الآخر عارض ذلك. ولكن فريقاً ثالثاً رأى أن يترك لقوانين الدولة المضيفة، أو لاتفاق بين الدولتين المضيفة والموفدة، تحديد مفهوم هذه العائلة. وأثير الموضع نفسه في المؤتمر القنصلي وطالب مندوب السويد بإضافة فقرة إلى المادة الأولى من الاتفاقية القنصلية تحدد مفهوم عائلات موظفي البعثات القنصلية. ولم يكتب النجاح لهذا الاقتراح، فجاء نص المادة خالياً من أي تحديد لمفهوم هذه العائلات.

وبعكس أفراد عائلات الموظفين الدبلوماسيين والإداريين في البعثات الدبلوماسية الذين يتمتعون بجميع حصانات وامتيازات هؤلاء الموظفين[1]، فإن أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية لا يستفيدون من أية حصانة قضائية أو حرمة شخصية باعتبار أن الحصانات والامتيازات القنصلية تقوم على أساس وظيفي وليس ثمَّة أية علاقة بين أفراد عائلات هؤلاء الموظفين وممارسة المهام القنصلية[2]. كذلك لا يعفى هؤلاء من الترخيص الضروري لممارسة أي عمل مكسب في أراضي الدولة المضيفة. ويمكن حصر الإعفاءات والامتيازات التي يستفيد منها أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية بالأمور التالية:

أ - الإعفاء من جميع أنواع الخدمات الخاصة والعامة والأعباء العسكرية[3] ومن أحكام الضمان الاجتماعي[4].

ب - الإعفاء من الأحكام المطبّقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بتسجيل الأجانب وأذونات الإقامة. وهم يمنحون بطاقات خاصة من وزارة خارجية الدولة المضيفة[5]، ويستفيدون من الإعفاءات الضريبية كما حدَّدتها المادة /49/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية.

---

(1) عملاً بالفقرة الأولى والثانية من المادة /37/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(2) وهذا ما أكدته محكمة في ولاية ماساشوسيتش الأميركية في 1962/11/9 عندما اعتبرت أن الحصانة القضائية التي يتمتع بها القنصل لا تمتد إلى ولده الذي ألحق ضرراً بالغير خلال قيادته سيارة والده القنصل. راجع:
International Law Reports, Vol. 33, Butterworths, London, 1967, PP. 371 - 373.

(3) راجع المادة /52/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية.

(4) راجع الفقرة الأولى من المادة /48/ من الاتفاقية القنصلية.

(5) راجع المادة /46/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية.

ت - الإعفاءات الجمركية والإعفاء من التفتيش الجمركي[1] والإعفاء من جميع الضرائب والرسوم المفروضة على انتقال الأموال المنقولة في الدولة المضيفة بالإرث والتي قد تعود إليهم بسبب وفاة الموظف القنصلي، ولهم الحق في تصدير هذه الأموال شرط أن لا تكون قد اكتسبت في الدولة المضيفة وتمنع قوانين هذه الدولة تصديرها[2].

ثانياً: الحالات الخاصة التي تؤثر سلباً أو إيجاباً في الحصانات والامتيازات

ثمَّة أوضاع خاصة تؤثر سلباً أو إيجاباً في حصانات وامتيازات الموظفين عند قيامهم بتعاطي أعمال مكسبة خاصة في الدولة المضيفة خارج نطاق وظائفهم في البعثة. كما لا يحق للقنصل الفخري، الذي يمارس عادة نشاطاً تجارياً أو مهنياً إلى جانب مهامه القنصلية، الإفادة من الحصانات والامتيازات التي يستفيد منها القنصل المسلكي. وتفرض قواعد المساواة معاملة جميع مواطني الدولة أو المقيمين فيها إقامة دائمة معاملة مماثلة دون تمييز، ولذلك فإن موظفي البعثات القنصلية ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة فيها لا يستفيدون من أية حصانات أو امتيازات باستثناء قلة منها تمنح للموظفين القنصليين من هذه الفئة فقط وترتبط بشكل مباشر بضرورة تسهيل ممارسة مهامهم القنصلية. وهناك حالة الموظف الدبلوماسي الذي يتولى الأعمال القنصلية في البعثة الدبلوماسية ويستمر في الاستفادة من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي هي أكثر اتساعاً وشمولاً من الحصانات والامتيازات القنصلية.

(1) راجع الفقرة /1 - ب/ والفقرة /3/ من المادة /50/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية.

(2) راجع المادة /51/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية.

1 - الأحكام الخاصة المتعلقة بالأعمال الشخصية المكسبة:

نصّت المادة /57/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية على:

1 - لا يجوز للموظفين القنصليين المسلكيين ممارسة أي نشاط مهني أو تجاري بقصد الكسب الشخصي في الدولة المضيفة.

2 - لا تمنح الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذا الفصل لأي من:

أ - المستخدمين القنصليين أو خدم البعثة الذين يمارسون عملاً خاصاً مكسباً في الدولة المضيفة.

ب - أفراد عائلة أي من الأشخاص المشار إليهم في الفقرة (أ) أو خدمه الخاصين.

ت - أفراد عائلة أي من موظفي البعثة الذين يمارسون عملاً خاصاً مكسباً في الدولة المضيفة.

كما ميّزت المادة /57/ بين الموظفين القنصليين وبقية موظفي البعثة وأفراد عائلاتهم.

1) تعاطي الأعمال المكسبة:

لا يجوز للموظف القنصلي المسلكي، وفقاً للفقرة الأولى من المادة /57/، ممارسة أي نشاط مهني أو تجاري بقصد الربح

الشخصي في الدولة المضيفة. وفي هذا المجال يختلف وضع الموظف القنصلي المسلكي عن وضع الموظف القنصلي الفخري الذي يقوم بنشاطات تجارية ومهنية إلى جانب قيامه بالمهام القنصلية. وهذه الفقرة تماثل المادة /42/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية التي تمنع الموظفين الدبلوماسيين من ممارسة النشاطات المهنية والتجارية للمصلحة الشخصية في أراضي الدولة المعتمد لديها. وقد تضمّنت القوانين الداخلية للدول هذا المبدأ.

أما سبب منع الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين من تعاطي الأعمال المكسبة الخاصة في الدولة المضيفة فيعود إلى تعارض هذه الأعمال مع المهام الدبلوماسية والقنصلية وما يرتبط بها من امتيازات وحصانات. غير أن بعض الدول، تتيح لموظفيها القنصليين المسلكيين، رغم ذلك، تعاطي هذه الأعمال المكسبة إلى جانب قيامهم بمهام الوظيفة القنصلية دون أن تصنفهم ضمن فئة القناصل الفخريين. وفي هذه الحالة لا يمكن للدولة المضيفة أن توافق على منح هؤلاء الموظفين الحصانات والامتيازات القنصلية التي تمنحها للموظفين القنصليين المسلكيين ممن لا يتعاطون أي نشاط تجاري أو مهني في أراضيها. لذلك يعتبرون بمثابة القناصل الفخريين على الرغم من احتفاظهم بتسمية القناصل المسلكيين، باعتبار أن تصنيف الموظف القنصلي بين فخري ومسلكي هو من حق الدولة الموفدة وحدها، ويقابله حق الدولة المضيفة في تضييق نطاق الحصانات والامتيازات التي تمنحها لهؤلاء الموظفين في هذه الحالة وقصرها على تلك التي يستفيد منها القناصل الفخريون وبالتالي إفادتهم من الحصانات والامتيازات التي نص عليها الفصل

الثالث من الاتفاقية القنصلية [1].

2) تعاطي بقية موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الأعمال المكسبة:

لقد أضيفت الفقرة الثانية من المادة /57/ بناء على اقتراح مشترك تقدمت به فرنسا وبلجيكا، وأقرّته اللجنة الثانية بعد إدخال بعض التعديلات عليه، واختارت لجنة الصياغة أن يكون مكانه في الاتفاقية الفقرة الثانية من المادة /57/ بدلاً من إيراده في مادة منفردة كما كان يقضي بذلك نص الاقتراح[2]. وتستثني هذه الفقرة أشخاصاً معينين يتعاطون أعمالاً خاصة مكسبة في الدولة المضيفة من أحكام الفصل الثاني من الاتفاقية، أي عدم التمتع بالحصانات

---

(1) يقصد بالأعمال الخاصة المكسبة، الأعمال التجارية والمهنية والنشاطات المشابهة لها الهادفة إلى تحقيق الربح. وهي لا تشمل النشاطات الفكرية والفنية كإلقاء المحاضرات في الجامعات، وتأليف الكتب ونشرها، ونشر المقالات العلمية، وإقامة المعارض الفنية والحفلات الموسيقية، حتى ولو نجم عنها كسب مادي، لما في هذه النشاطات من فائدة ثقافية تستحق التشجيع. أما بالنسبة إلى قيام الموظف القنصلي بشراء الأسهم من البورصات العالمية القائمة في الدولة المضيفة أو خارجها، وهو عمل يتم بقصد استثمار الأموال والربح، فالرأي المرجح هو عدم اعتبار هذا العمل بمثابة تعاطي عمل مكسب خاص، لأن لهذه البورصات صفة عالمية، ولأن وجودها لا يرتبط بشكل مباشر بوجود الموظف في الدولة المضيفة. فللمقيم فيها ولغير المقيم على حد سواء حق شراء الأسهم من هذه البورصات، وبامكان الموظف شراء الأسهم قبل وصوله إلى الدولة المضيفة والاحتفاظ بها بعد خروجه منها وبيعها في وقت لاحق. ولا يشكل شراء هذه الأسهم محاذير مشابهة لتلك التي يشكلها تعاطي الموظف القنصلي النشاطات التجارية والمهنية في الدولة المضيفة خصوصاً وأن رأس المال المستعمل في عملية الشراء هو رأس مال أجنبي لا علاقة للدولة المضيفة به، ومن حق الموظف استعمال أمواله الخاصة ومرتباته بالطريقة التي يراها أكثر فائدة لها ما دام ذلك لا يرتبط مباشرة بالدولة المضيفة وبوجوده فيها. للمزيد راجع الوظيفة الدبلوماسية، مرجع سابق، ص 730.

(2) Ibid, P. 160, Footnote.

والامتيازات القنصلية، وهم:

أ) المستخدمون القنصليون. ويفقد أفراد عائلاتهم وكذلك خدمهم الخاصون الحق نفسه الذي فقده المستخدمون القنصليون باعتبار أن حقهم في الاستفادة من بعض الحصانات والامتيازات هو امتداد لحق المستخدمين، ولا وجود للفرع دون وجود الأصل.

ب) خدم البعثة وأفراد عائلاتهم وخدمهم الخاصون إن وجدوا.

ج) أي فرد من أفراد عائلات الموظفين القنصليين والمستخدمين القنصليين وخدم البعثة، إذا تعاطى عملاً خاصاً مكسباً في الدولة المضيفة، فإذا توظف ابن الموظف القنصلي مثلاً أو زوجه في شركة ما في الدولة المضيفة فقد حقه في الحصانات والامتيازات القنصلية التي كان يستفيد منها بصفته فرداً من أفراد عائلة الموظف القنصلي.

ويفقد أفراد عائلة الموظف القنصلي وخدمه الخاصون حقهم كذلك في الاستفادة من أية حصانة أو امتياز بمجرد قيام الموظف القنصلي بتعاطي عمل خاص مكسب لأنه يصبح عند ذلك في وضع القنصل الفخري الذي لا يحق لأي من أفراد عائلته أو خدمه الخاصين الاستفادة من أي نوع من الحصانات والامتيازات باستثناء ما تقرر الدولة المضيفة منحه لهم بمحض إرادتها.

يثار هنا تساؤل: هل تعني الفقرة الثانية من المادة /57/ أن الفئات التي عددتها تفقد الحصانات والامتيازات المنصوص عليها

في الفصل الثاني من الاتفاقية والمتعلقة بالبعثات القنصلية المسلكية دون تلك المنصوص عليها في الفصل الثالث من الاتفاقية والمتعلقة بالحصانات والامتيازات الممنوحة للبعثات القنصلية الفخرية، أم تفقد جميع الحصانات والامتيازات ومنها تلك الممنوحة للبعثات القنصلية الفخرية؟.

في الواقع أن تعاطي هذه الفئات الأعمال المكسبة يؤدي إلى فقدانها الحق في الاستفادة من كل حصانة وامتياز وهذا ما نص عليه الفصل الثاني والفصل الثالث باستثناء ما تمنحه الدولة المكسبة في الدولة المضيفة الذي يصبح كالموظف القنصلي الفخري، ويمكن قياساً على ذلك اعتبار المستخدم القنصلي في البعثة المسلكية الذي يتعاطى أعمالاً مكسبة بمثابة مستخدم البعثة القنصلية الفخرية[1]. وكذلك يمكن اعتبار خدم البعثة القنصلية المسلكية بمثابة خدم للبعثة القنصلية الفخرية، واعتبار أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية المسلكية الذين يتعاطون أعمالاً مكسبة وخدمهم الخاصين بمثابة أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية الفخرية وخدمهم الخاصين. ومن المعلوم أن أفراد عائلات الموظفين القنصليين الفخريين ومستخدمي البعثات القنصلية الفخرية وخدمها وأفراد عائلاتهم والخدم الخاصين لا يستفيدون من أية حصانات أو امتيازات باستثناء ما تقرره الدولة المضيفة منحه لهم بإرادتها المنفردة.

---

(1) اعتبر بعضهم هؤلاء بمثابة موظفين قنصليين فخريين ووافق بالتالي على إفادتهم من حصاناتهم وامتيازاتهم، هو أمر غير منطقي باعتباره يساوي بين الموظف القنصلي المسلكي الذي يتعاطى عملاً خاصاً مكسباً والمستخدم القنصلي الذي يمارس مثل هذا العمل، فيكسب الاثنين صفة القنصل الفخري ويرفع رتبة المستخدم إلى رتبة الموظف القنصلي.

ثالثاً: الأحكام الخاصة بحصانات وامتيازات الموظفين القنصليين الفخريين

القنصل الفخري هو شخص تختاره الدولة الموفدة من بين مواطنيها، أو من بين مواطني الدولة المضيفة، أو من بين مواطني دولة ثالثة، وتكلفه القيام بالأعمال القنصلية دون أن تعتبره موظفاً رسمياً من موظفيها تطبق عليه قوانين الوظيفة العامة وأنظمتها، ودون أن تقوم بدفع راتب منتظم له. وهو يتعاطى في الغالب نشاطات خاصة مكسبة إلى جانب قيامه بالمهام القنصلية. وقد يحمل القنصل الفخري درجة قنصل عام أو قنصل أو نائب قنصل. ولكل دولة، وفقاً للمادة /68/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية «الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستعيّن أو تستقبل موظفين قنصليين فخريين».

ويتم اختيار القنصل الفخري في الغالب من بين مواطني الدولة المضيفة أو من بين المقيمين إقامة دائمة في أراضيها وتطبق عليه في الحالتين أحكام المادة /71/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية التي تنظم وضع موظفي البعثات القنصلية المسلكية والفخرية ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها، وتحدد حصاناتهم وامتيازاتهم.

وقد تختار دولة ما قنصلاً فخرياً لها تعيّنه في دولة أخرى دون أن يكون من مواطني هذه الدولة الأخيرة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها. وفي هذه الحالة تطبق عليه الحصانات والامتيازات التي نصَّ عليها الفصل الثالث من اتفاقية ڤيينا القنصلية. وقد نصّت المادة /58/ التي وردت في مستهل هذا الفصل على:

1 - تسري أحكام المواد 28 و29 و30 و34 و35 و36 و37 و38 و39 والفقرة 3 من المادة 54 والفقرتين 2 و3 من المادة 55 على البعثات القنصلية التي يرأسها موظف قنصلي فخري. بالإضافة إلى ذلك تنظم التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة لهذه البعثات وفقاً للمواد 59 و60 و61 و62.

2 - تسري أحكام المادتين 42 و43، والفقرة 3 من المادة 44، والمادتين 45 و53، والفقرة 1 من المادة 55، على الموظفين القنصليين الفخريين. بالإضافة إلى ذلك تنظم التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة لهؤلاء الموظفين القنصليين بمقتضى المواد 63 و64 و65 و66 و67.

3 - لا تمنح الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية لأفراد عائلة الموظف القنصلي الفخري أو لمستخدم قنصلي في بعثة قنصلية يرأسها موظف قنصلي فخري.

4 - لا يسمح بتبادل الحقائب القنصلية بين بعثتين قنصليتين يرئسهما موظفان قنصليان فخريان في دولتين مختلفتين إلا بموافقة الدولتين المضيفتين.

وبالعودة إلى المواد التي عدَّدتها المادة /58/ يمكن تحديد حصانات وامتيازات الموظفين القنصليين الفخريين ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها وهي:

1 - الحق في الحماية التي يتطلبها مركزهم الرسمي.

2 - على الرغم من خضوع القناصل الفخريين للاختصاص القضائي الكامل للدولة المضيفة في كل ما يخرج عن أداء مهامهم القنصلية فإن على هذه الدولة عند اتخاذها الإجراءات الجزائية بحقهم مراعاة الاحترام المتوجّب لهم بصفتهم الرسمية والعمل على عدم إعاقة ممارسة مهامهم وإبلاغ إيقافهم أو القبض عليهم في حالة حدوثه إلى الدولة الموفدة بسرعة وبالطرق الدبلوماسية.

3 - التمتّع بالحصانة القضائية والجزائية والمدنية والإدارية بالنسبة إلى أعمالهم الوظيفية.

4 - الحق في الامتناع عن أداء الشهادة حول أية مسألة تتعلق بممارسة وظائفهم والحق في الامتناع عن إبراز المستندات والمراسلات المتعلقة بهذه الوظائف.

5 - الحق في التنقل في أراضي الدولة الموفدة باستثناء المناطق المحظورة.

6 - الحق في الاتصال بحرية بسلطات الدولة الموفدة وببعثاتها الدبلوماسية والقنصلية وبسلطات الدولة المضيفة المحلية والمركزية إذا سمحت بذلك قوانين هذه الدولة الأخيرة، والحق في الاتصال بمواطني الدولة الموفدة والقيام بحمايتهم ورعاية مصالحهم.

7 - الحق في الحصول على مساعدة الدولة المضيفة في الحصول على المسكن اللائق والحق في رفع العلم الوطني

والشعار على منزله ووسائل نقله مع العلم أن ثمَّة دولاً عدة تعارض كل ذلك أو بعضه.

8 - الحق في الإعفاء من الأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بتسجيل الأجانب وأذونات الإقامة شرط عدم تعاطي أي عمل خاص مكسب خارج نطاق المهام القنصلية.

9 - الحق في الاستفادة من الإعفاءات الضريبية بالنسبة إلى التعويضات والإيرادات التي تدفعها الدولة الموفدة للقناصل الفخريين مقابل قيامهم بالمهام القنصلية.

10- الحق في الإعفاء من أداء الخدمات الشخصية والعامة والأعباء العسكرية.

11- لا يعفى الموظفون القنصليون الفخريون من التقيّد بالتزامات الضمان الاجتماعي ولا يستفيدون من أية إعفاءات جمركية بالنسبة إلى ما يستوردونه لحاجاتهم الشخصية ولا من أية إعفاءات ضريبية باستثناء الإعفاء من الضرائب المفروضة على تعويضاتهم وإيراداتهم التي يتقاضونها مقابل أداء أعمالهم القنصلية.

12- لا يستفيد أفراد عائلة الموظف القنصلي الفخري ولا مستخدمو البعثة القنصلية الفخرية وأفراد عائلاتهم من أية امتيازات أو حصانات أو إعفاءات مهما يكن نوعها.

13- قد يمنح الوكلاء القنصليون حصانات وامتيازات القناصل الفخريين التي نص عليها الفصل الثالث من اتفاقية ڤيينا

القنصلية كما قد يمنحون حصانات وامتيازات تفوقها أو تقل عنها وفقاً لما تتفق عليه الدولتان الموفدة والمضيفة اللتان لهما مطلق الحرية في تعيينهم وتحديد حصاناتهم وامتيازاتهم[1].

رابعاً: الأحكام المتعلقة بحصانات وامتيازات موظفي البعثة القنصلية الذين يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون بشكل دائم في أراضيها

تفرض قواعد العدالة والمساواة أن تطبق الدولة على جميع مواطنيها وجميع المقيمين بشكل دائم في أراضيها نفس الأحكام القانونية بحيث يتساوى هؤلاء جميعاً أمام القانون ولا يؤدي تولي أي فرد منهم وظيفة في بعثة دبلوماسية أو قنصلية إلى اكتسابه معاملة مميزة خاصة. ولهذا نصّت اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية في المادة /38/ على عدم إفادة المبعوثين الدبلوماسيين من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين فيها إقامة دائمة من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية باستثناء الحصانة القضائية والحرمة الشخصية بالنسبة إلى الأعمال الرسمية، كما نصّت على عدم إفادة بقية موظفي هذه البعثات ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة فيها من أية حصانة أو أي امتياز باستثناء ما تقرر منحهم إياه بمحض إرادتها. وجاءت المادة /71/ من

(1) ثمة فئة من الموظفين القنصليين يسمون الوكلاء القنصليين تعتمدهم بعض الدول. وقد ورد ذكر هذه الفئة خلال تعداد رؤساء البعثات القنصلية في المادة التاسعة من اتفاقية ڤيينا القنصلية. والوكيل القنصلي هو في الواقع أقرب إلى الموظف القنصلي الفخري منه إلى الموظف القنصلي المسلكي لجهة الجنسية والتعيين وممارسة النشاطات الخاصة المكسبة إلى جانب القيام بالمهام القنصلية، وذلك على الرغم من وجود دول قليلة كايطاليا ويوغوسلافيا تطلق على رؤساء بعض بعثاتها المسلكية والفخرية لقب وكيل قنصلي.

اتفاقية ڤيينا القنصلية تكرر المبادئ نفسها وتضع القواعد المتعلقة بحصانات وامتيازات موظفي البعثات القنصلية المسلكية والفخرية وأفراد عائلاتهم وخدمهم الخاصين ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها. ويمكن إيجاز الأحكام التي نصّت عليها بما يلي:

1 - إن الموظفين القنصليين المسلكيين والفخريين يستفيدون من الحصانات والامتيازات التي تقرر الدولة المضيفة منحها لهم بمحض إرادتها، إضافة إلى حقهم الثابت في التمتع بالحصانة القضائية والحرمة الشخصية بالنسبة إلى جميع الأعمال المتعلقة بممارسة وظائفهم القنصلية وحقهم في الامتناع عن أداء الشهادة وإبراز المستندات حول أي موضوع يتعلق بهذه الوظائف. وعلى الدولة المضيفة في حال إصرارها على القبض عليهم أو توقيفهم أو إدانتهم إعلام رئيس البعثة القنصلية بذلك أو رئيس البعثة الدبلوماسية إذا كان المدان أو الموقوف هو رئيس البعثة القنصلية نفسه وعلى هذه الدولة كذلك أن تتحاشى بقدر الإمكان عرقلة أداء المهام القنصلية عند اتخاذها لأي إجراء جزائي بحق هؤلاء الموظفين[1].

2 - إن عائلات الموظفين القنصليين المشار إليهم في الفقرة السابقة، وخدمهم الخاصين، وبقية موظفي البعثة من

(1) لقد أوضحت لجنة القانون الدولي أن هذا الحد الأدنى من الحصانات والامتيازات يفرضه عاملان: الأول، اعتبار أن هذه الحصانات والامتيازات ممنوحة للدولة الموفدة وليس للموظف القنصلي، والثاني، اعتبار أن موافقة الدولة المضيفة على تعيين أحد مواطنيها أو أحد المقيمين فيها قنصلاً لديها لدولة أخرى يتضمن موافقتها على إفادته من ذلك الحد الأدنى.

مستخدمين وخدم ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون بشكل دائم في أراضيها، وكذلك أفراد عائلاتهم وخدمهم الخاصين وأي شخص من أفراد عائلات موظفي البعثة القنصلية أو من خدمهم الخاصين ممن يحملون جنسية الدولة المضيفة أو يقيمون بشكل دائم في أراضيها[1]... إن جميع هؤلاء لا يستفيدون من أي حصانة أو امتياز باستثناء ما تقرره الدولة المضيفة لهم بملء إرادتها، ودون أن تؤدي ممارسة هذه الصلاحيات إلى عرقلة أعمالهم القنصلية.

خامساً: الأحكام المتعلقة بحصانات وامتيازات الدبلوماسي - القنصل

وفقاً لاتفاقيتي ڤيينا القنصلية والدبلوماسية، تقوم البعثات الدبلوماسية بمباشرة الوظائف القنصلية إلى جانب القيام بوظائفها الدبلوماسية. وغالباً ما يتولى موظفون دبلوماسيون هذه المهام. واستقرَّ العرف الدولي على أن تولي الموظف الدبلوماسي المهام القنصلية لا ينزع عنه صفته الدبلوماسية ولا يحرمه من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الواسعة. وجاءت المادة /70/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية تضع قواعد ممارسة البعثات الدبلوماسية المهام القنصلية وتكرّس في الفقرة الرابعة منها هذا العرف. وبذلك يمكن القول:

1 - أن الدبلوماسي القنصل يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية الكاملة، فهو يتمتع بالحماية، والمعاملة اللائقة

(1) حتى ولو لم يكن موظف البعثة من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها.

بمركزه، والحرمة الشخصية التامة، والحصانة القضائية المطلقة، والحصانة ضد إجراءات التنفيذ، والإعفاء الكامل من أداء الشهادة.

2 - له الحق أثناء قيامه بالأعمال القنصلية في الاتصال بالسلطات المحلية المركزية إذا سمحت بذلك قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها وعاداتها أو الاتفاقات الدولية.

3 - له حق الاتصال الحر بمواطنيه وبسلطات الدولة الموفدة وبعثاتها الدبلوماسية والقنصلية مع مراعاة الأنظمة الإدارية الداخلية للبعثة.

4 - له حق التنقل بحرية في أراضي الدولة المضيفة باستثناء المناطق المحظورة.

5 - الحق في الحصول على مساعدة منها لإيجاد المسكن اللائق به، والحق في الإعفاء من الأحكام المتعلقة بتسجيل الأجانب والحصول على أذونات الإقامة والعمل .

6 - الحق في الاستفادة من الإعفاءات الضريبية والجمركية، وعدم الخضوع لإجراءات التفتيش الجمركي وأحكام الضمان الاجتماعي وأداء الخدمات الشخصية والعامة والأعباء العسكرية.

7 - يستفيد أفراد عائلته الذين يشكلون أسرته ويقيمون معه من جميع الحصانات والامتيازات الممنوحة له[1].

(1) عملاً بالفقرة الأولى من المادة 37 من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

وقد يحدث أن يكتسب الموظف القنصلي الصفة الدبلوماسية بقرار من دولته، كأن يتم نقله من بعثته القنصلية في الدولة المضيفة إلى البعثة الدبلوماسية فيها أو إلى بعثة لدى منظمة دولية مقرها الرئيسي في ذات الدولة المضيفة. فما هو تأثير ذلك في أعماله السابقة لاكتساب هذه الصفة؟ وهل للحصانات والامتيازات الدبلوماسية المكتسبة مفعول رجعي يحول دون ملاحقته عن تلك الأعمال؟

في عام 1956 عيّنت فنزويلا قنصلها العام في نيويورك ممثلاً بديلاً ومعاوناً لممثلها الدائم لدى الأمم المتحدة ومنحته رتبة وزير مفوض. وأدى تعيينه إلى اكتسابه الصفة الدبلوماسية التي يتمتع بها ممثلو الدول لدى المنظمة الدولية. وآثار ذلك مسألة إمكان متابعة إحدى محاكم نيويورك إجراءات دعوى سابقة ضده في قضية Arcaya. V. Paéz بصفته قنصلاً عاماً لفنزويلا. وبعد استشارة وزارة الخارجية الأميركية ارتأت المحكمة أنه على الرغم من أن الأعمال موضوع الادعاء التي ارتكبها المدعى عليه عندما كان قنصلاً عاماً، تخضع لاختصاص المحكمة لعدم تعلقها بالمهام الرسمية القنصلية، فإن اكتسابه الصفة الدبلوماسية يحول دون ملاحقته أمامها، إلا أن هذا لا يؤدي إلى إسقاط القضية وإنما إلى تأجيلها بحيث يمكن للمدعي متابعتها فور زوال الصفة الدبلوماسية عن المدعى عليه[1]. وفي الحقيقة أن ما توصّلت إليه المحكمة هو الرأي الصواب لأن اكتساب الموظف القنصلي للصفة الدبلوماسية أثناء عمله في الدولة المضيفة نفسها يؤدي إلى اكتسابه للحصانات والامتيازات الدبلوماسية من تاريخ حصوله على هذه الصفة وطوال مدة احتفاظه بها، بما في ذلك الحصانة القضائية الشاملة التي تتيح

(1) International Law Reports, Vol. 23, 1956, PP. 436 - 445.

له حق الامتناع عن المثول أمام المحاكم، حتى ولو تعلق الأمر بإجراءات دعوى سابقة أقيمت عليه قبل اكتسابه الصفة الدبلوماسية وتتعلق بمواضيع تدخل في الاختصاص القضائي المحلي للدولة المضيفة نظراً لعدم تعلقها بأداء المهام القنصلية، إلاّ أن ذلك لا يؤدي إلى إلغاء الاختصاص وسقوط الحق وإنما إلى تعليقه وتأجيله ريثما تزول الصفة الدبلوماسية.

أما بالنسبة إلى الموظف القنصلي الذي يتولى المهام الدبلوماسية بشكل عارض بسبب عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده في الدولة المضيفة، فإنه لا يستفيد من أية حصانة أو امتياز دبلوماسي[1].

أما بخصوص الموظف القنصلي الذي يُعيّن ممثلاً لبلاده لدى منظمة دولية مع استمراره في القيام بوظيفته القنصلية (كأن يعين عضواً في وفد بلاده لدى الأمم المتحدة إلى جانب تولي مهامه قنصلاً عاماً في نيويورك)، فإنه يستفيد من الحصانات والامتيازات التي يقرّها القانون الدولي لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية دون أن يؤثر ذلك في تطبيق قواعد الحصانة القضائية القنصلية بالنسبة إلى أعماله التي يقوم بها بصفته موظفاً قنصلياً[2].

(1) وذلك عملاً بالفقرة الأولى من المادة /17/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية.

(2) ذلك عملاً بالفقرة الثانية من المادة /17/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية.

الفصل الثاني

الامتداد الزماني والمكاني

للحصانات والامتيازات القنصلية

يستتبع تحديد الحصانات والامتيازات القنصلية وتبيان المستفيدين منها، تحديد الفترة الزمنية التي يتم خلالها الإفادة منها، أي تحديد تاريخ بدء هذه الإفادة وتاريخ انتهائها، وكذلك تحديد النطاق الجغرافي لتطبيق الحصانات والامتيازات القنصلية، الذي لا يقتصر على أراضي الدولة المضيفة وإنما يمتد إلى أراضي الدول الثالثة.

أولاً: الامتداد الزماني للحصانات والامتيازات

حدَّدت المادة /53/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية هذا الامتداد على الشكل التالي:

1 - يستفيد كل موظف من موظفي البعثة القنصلية من الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية

منذ دخوله إقليم الدولة المضيفة لتسلم وظيفته أو منذ تسلمه وظيفته في البعثة القنصلية إذا كان موجوداً من قبل في إقليم هذه الدولة.

2 - يستفيد أفراد عائلة الموظف في البعثة القنصلية الذين يؤلفون جزءاً من أسرته، وكذلك خدمه الخاصون، من الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، ابتداء من آخر تاريخ من التواريخ التالية: تاريخ تمتع هذا الموظف وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة بالحصانات والامتيازات، أو تاريخ دخولهم إقليم الدولة المضيفة، أو تاريخ التحاقهم بعائلته أو بخدمه الخاصين.

3 - عندما تنتهي مهام أحد موظفي البعثة القنصلية فإن امتيازاته وحصاناته، وكذلك امتيازات وحصانات أي فرد من أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته، أو أي فرد من خدمه الخاصين، تنتهي بشكل طبيعي عند أول تاريخ من التواريخ التالية: عند مغادرة الموظف المذكور أراضي الدولة المضيفة، أو عند انقضاء فترة زمنية معقولة تمنح له لهذا الغرض. وتظل هذه الامتيازات والحصانات قائمة إلى ذلك الحين حتى في حالة وجود نزاع مسلح. أما فيما يتعلق بالأشخاص المشار إليهم في الفقرة الثانية من هذه المادة فإن امتيازاتهم وحصاناتهم تنتهي بانتهاء التحاقهم بأسرة الموظف أو انتهاء خدمتهم، مع العلم أنهم إذا رغبوا في مغادرة الدولة المضيفة ضمن مدة معقولة فإن امتيازاتهم وحصاناتهم تستمر إلى وقت مغادرتهم.

4 - أما بالنسبة إلى الأفعال التي قام بها الموظف القنصلي أو المستخدم القنصلي خلال ممارسة وظائفه، فإن الحصانة القضائية تظل قائمة دون تحديد زمني.

5 - في حال وفاة أحد موظفي البعثة القنصلية يستمر أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته في التمتع بالامتيازات والحصانات التي يستفيدون منها، وذلك حتى أول تاريخ من التواريخ التالية: تاريخ مغادرتهم إقليم الدولة المضيفة، أو تاريخ انقضاء فترة معقولة تمنح لهم.

إن مسألة تحديد تاريخ بدء الاستفادة من الحصانات والامتيازات القنصلية وتاريخ انتهائها أمر مهم. وقد اعتمدت لجنة القانون الدولي في تحديدها لهذين التاريخين، في المادة /53/ من مشروعها القنصلي، المبادئ نفسها التي وردت في المادة /39/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية. فما هي القواعد المعتمدة في تحديد هذين التاريخين؟

1 - بدء الاستفادة من الحصانات والامتيازات:

أ - بالنسبة إلى موظفي البعثة القنصلية:

بيّنا سابقاً أن منح هذه الحصانات والامتيازات يتم على أساس وظيفي وبهدف تسهيل ممارسة المهام القنصلية. وقد يتبادر إلى الذهن أن تاريخ البدء هو تاريخ مباشرة المهام في البعثة القنصلية. إلاّ أن فترة قد تمر بين دخول الموظف أراضي الدولة المضيفة وتاريخ مباشرته مهامه القنصلية لا يمكن خلالها اعتبار رئيس البعثة القنصلية أو أي من موظفيها القنصليين شخصاً عادياً، إذ

أن قدوم هؤلاء إلى الدولة المضيفة يتم بصفتهم ممثلين قنصلين لدولهم، ولهذا فإن المنطق يقضي بتحديد تاريخ بدء استفادتهم من الحصانات والامتيازات في الدولة المضيفة فور وصولهم إلى أراضيها، وهي القاعدة المعتمدة بالنسبة إلى موظفي البعثات الدبلوماسية. ويتوجب على الموظف صاحب العلاقة، فور وصوله إلى أراضي الدولة المضيفة وقبل أن يطالب بمنحه أية حصانة أو امتياز أن يكشف هويته كموظف في البعثة القنصلية[1]. ويتم ذلك عن طريق إبراز جواز سفره. ويسبق وصوله عادة قيام البعثة بإبلاغ السلطات المختصة في الدولة المضيفة صفته ومكان وزمان وصوله إلى أراضيها.

وقد يحدث أن يكون صاحب العلاقة موجوداً في أراضي الدولة المضيفة عند تعيينه موظفاً في البعثة القنصلية، فمن أي تاريخ تبدأ استفادته من الحصانات والامتيازات؟ كانت لجنة القانون الدولي في الفقرة الأولى من المادة /53/ من مشروعها القنصلي قد اعتمدت في تحديد هذا التاريخ القاعدة نفسها التي وردت في المادة /39/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية، وهي تاريخ إبلاغ تعيين الموظف لوزارة خارجية الدولة المضيفة أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها، إلاّ أن الوفد البريطاني اقترح تاريخ قبولهم الدائم أو المؤقت. ومع أن الوفد البريطاني سحب اقتراحه فيما بعد، فإن مندوب إيطاليا تبناه وأعاد طرحه على المؤتمر معتبراً أن القبول بالموظف المعين هو العامل الحاسم في تحديد تاريخ مباشرة المهام القنصلية. وعندما سقط الاقتراح في اللجنة الثانية أعاد الوفد البريطاني صياغة اقتراحه وقدمه إلى الهيئة العامة محدداً بدء الاستفادة ببدء

---

(1) راجع الفقرة الثانية من تعليق زوريك على المادة السابعة من تقريره الثاني:
I.L.C. yearbook, Vol. 2, 1960, P. 29.

مباشرة المهام في البعثة. وقد أقر ها الاقتراح فجاء منسجماً مع بقية نصوص الاتفاقية القنصلية التي تضمّنت أحكاماً لم ترد في الاتفاقية الدبلوماسية. فالفقرة الثالثة من المادة /23/ مثلاً تمنح الدولة المضيفة الحق في رفض قبول الموظف القنصلي قبل وصوله إلى أراضي الدولة المضيفة أو قبل مباشرة مهامه إذا كان موجوداً في أراضي هذه الدولة عند تعيينه. والفقرة الثانية من المادة /19/ تنص على أن تقوم الدولة الموفدة بتبليغ الدولة المضيفة، إذا رغبت الدولة الأخيرة في ذلك، وضمن مدة كافية لممارسة حقها، أسماء وفئات ودرجات جميع موظفي البعثة القنصليين باستثناء رئيسها، وهكذا لا يعقل منح الحصانات والامتيازات القنصلية لموظفي البعثة فور إبلاغ تعيينهم للسلطات المختصة في الدولة المضيفة وقبل ممارسة هذه السلطات حقها في رفضهم أو قبولهم. فمن الأفضل إذن، أن تبدأ استفادتهم منها من تاريخ مباشرة مهامهم، أي من تاريخ حصول رئيس البعثة القنصلية على الإجازة القنصلية أو من تاريخ قبول الدولة المضيفة المؤقت له أو من تاريخ المباشرة الفعلية لبقية موظفي البعثة القنصلية مهامهم فيها.

ب - بالنسبة إلى أفراد عائلات موظفي البعثة وخدمهم الخاصين:

يستفيد بالتبعية أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية الذين يؤلفون جزءاً من أسرهم والخدم الخاصون من الحصانات والامتيازات القنصلية، ويحدّد تاريخ بدء استفادتهم منها بتاريخ دخولهم إقليم الدولة المضيفة، سواءً وصلوا إليها برفقة موظف البعثة أم في أي وقت لاحق لوصوله أو لبدء مباشرة مهامه إذا كان موجوداً فيها من قبل. أما إذا كان وجود هؤلاء في الدولة المضيفة سابقاً لتعيين الموظف في البعثة، فإن تاريخ استفادتهم يبدأ من

تاريخ مباشرة هذا الموظف مهامه في البعثة، أي من تاريخ مباشرة استفادته من حصاناته وامتيازاته. ويكتسب كل شخص ينضم إلى عائلة الموظف بالزواج أو الولادة أو ينضم إلى خدمته الشخصية، وخلال فترة عمله في البعثة القنصلية، الحق في الاستفادة من الحصانات والامتيازات القنصلية ابتداء من تاريخ انضمامه أو خدمته.

2 - انتهاء الاستفادة من الحصانات والامتيازات القنصلية:

أ - بالنسبة إلى موظفي البعثة القنصلية:

تستمر استفادة موظف البعثة القنصلية من حصاناته وامتيازاته طوال فترة توليه مهامه في البعثة وخلال فترات المرض والإجازات، وتنتهي بانتهاء مهمته في الدولة المضيفة لأي سبب من الأسباب العامة أو الخاصة. وحقه في الاستفادة منها لا ينتهي فور انتهاء مهمته وإنما يستمر إلى لحظة مغادرته أراضي الدولة المضيفة بعد انقضاء فترة زمنية معقولة على هذا الانتهاء تمنح له لإنجاز استعداداته للرحيل. وهذا ما قرَّرته الفقرة الثالثة من المادة /53/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية[1]، التي تكمل أحكامها أحكام المادة /26/ من الاتفاقية عينها[2].

وبالاستناد إلى المادة /26/ والفقرة الثالثة من المادة /53/ يمكننا تحديد مفهوم «الفترة الزمنية المعقولة». فهذه المدة ينبغي

(1) ونصها مماثل لما جاء في الفقر ة الثانية من المادة /39/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

(2) ونصها مماثل لنص المادة /44/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

أن تكون كافية لإعداد النفس للسفر وإنجاز الأعمال واختيار وسيلة السفر المناسبة. وتختلف المدة في الواقع باختلاف الظروف والحالات[1].

يذكر أن إقرار اتفاقية ڤيينا القنصلية بحق موظفي البعثات القنصلية في الاستفادة من الحصانات والامتيازات بعد انتهاء مهامهم وإلى حين مغادرتهم أراضي الدولة المضيفة بعد انقضاء فترة زمنية معقولة، هو تطور لافت في حقل العلاقات القنصلية لأن الاتفاقية ساوت في هذا المجال موظفي البعثة القنصلية بموظفي البعثة الدبلوماسية مؤكدة بذلك الاتجاه الحديث الذي يسعى إلى توحيد الأحكام القانونية التي ترعى المؤسستين الدبلوماسية والقنصلية. وفي الواقع فإن قواعد القانون الدولي السابقة كانت لا تقر منح هذا الحق إلا عند وجود نص صريح في المعاهدة القنصلية، وقلما وجد، وتعتبر أن الحصانات والامتيازات تنتهي فور انتهاء المهام. وإذا كانت بعض الدول قد سمحت بامتدادها إلى فترة معقولة لانجاز الأعمال وإعداد إجراءات السفر فإن ذلك تمَّ على أساس المجاملة الدولية وتوافر شرط المعاملة بالمثل.

كما لا يؤثر النزاع المسلح بين الدولتين المضيفة والموفدة في حق موظفي البعثة القنصلية في الاستفادة من حصاناتهم وامتيازاتهم، لأن هذا النزاع لا يؤدي غالباً إلى إنهاء العلاقات القنصلية. ولو افترضنا حدوث حرب بين الدولتين وإنهاء هذه العلاقات، فإن الفقرة /3/ من المادة /53/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية تنص صراحة على

---

(1) يستحيل تحديدها بدقة، ففي قضية dupon V. Pichon لعام 1905 اعتبرت إحدى المحاكم الفرنسية أن مدة خمسة أشهر ليست بطويلة لإنهاء الاستعداد للرحيل. وغالباً ما يتم تحديد هذه المدة بالتشاور بين صاحب العلاقة وسلطات الدولة المضيفة المختصة. إلا أن للدولة المضيفة وحدها حق اتخاذ القرار المناسب حول هذه المدة دون تعسف.

استمرار الحصانات والامتيازات القنصلية في هذه الحالة إلى حين مغادرة الموظف أراضي الدولة المضيفة وخلال مدة معقولة[1]. وما النص على هذا الموضوع سوى تدبير احتياطي يحول دون تكرار وقوع أحداث مؤسفة عرفها تاريخ العلاقات القنصلية وتعرض فيها موظفو البعثات القنصلية والدبلوماسية للاعتداء على أشخاصهم وحرياتهم وأملاكهم إثر نشوب نزاعات مسلحة بين دولهم والدول المضيفة لهم[2]. والحصانات والامتيازات القنصلية تستمر إلى أن يغادر موظف البعثة القنصلية أراضي الدولة المضيفة خلال فترة زمنية معقولة في حالة انتهاء مهمته بسبب سحب الدولة الموفدة أو المضيفة اعترافها بالدولة الأخرى أو بنظام الحكم فيها.

وثمة سؤال يطرح نفسه في حال أن أحد الموظفين أو المستخدمين القنصليين قد اختار البقاء في الدولة المضيفة بعد انتهاء مهمته، فهل تمكن في هذه الحالة مقاضاته عن أعمال قام بها خلال توليه مهام القنصلية واستحالت ملاحقته بسببها لتعلقها بأعمال رسمية مشمولة بالحصانة؟ ميّز الفقه والاجتهاد بالنسبة إلى الموظفين الدبلوماسيين بين الأعمال الوظيفية والأعمال الخاصة، واعتبر أن الحصانة القضائية تشمل الأولى ولا تنتهي بانتهاء مهمة الموظف، وأجازا ملاحقته عن الأعمال الخاصة بعد انتهاء حصاناته وامتيازاته بتركه وظيفته[3]. أما بالنسبة إلى

(1) وهذا ما نصت عليه كذلك الفقرة الثانية من المادة /39/ من اتفاقية فينا الدبلوماسية.

(2) راجع الفقرة الرابعة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة /53/ من مشروعها القنصلي، في: U.N. Consular Conference, Vol. 2, P. 35.

(3) راجع الفقرة الثانية من المادة /39/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية. وراجع بعض الأحكام القضائية والآراء في هذا المجال في: علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1967. ص 225 – 226.

الموظفين والمستخدمين القنصليين فإن حصانتهم القضائية تنحصر أساساً بالأعمال المرتبطة بممارسة مهامهم الوظيفية وهي حصانة ممنوحة للدولة الموفدة لا للأشخاص، ولهذا فإنها تستمر بعد انتهاء مهمة الذين قاموا بها دون قيد زمني عملاً بالفقرة الرابعة من المادة /53/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية. أما أعمالهم الخاصة فيمكن ملاحقتهم بشأنها قبل انتهاء عملهم في البعثة وبعده على أن تراعى في الملاحقة التي تتم قبل الانتهاء مسألة عدم عرقلة مهامهم القنصلية.

ب - بالنسبة إلى أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية وخدمهم الخاصين:

بما ان حق هؤلاء الأفراد في الاستفادة من الحصانات والامتيازات القنصلية هو حق تابع لحق الموظف القنصلي فهو ينتهي بانتهاء حق الموظف نفسه وفي الوقت عينه، كما ينتهي عند انفصام رابطة التبعية بالانفصال عن أسرة الموظف أو ترك خدمته. ويمكن أن تستمر الحصانات والامتيازات بعد انفصام رابطة التبعية فترة معقولة من الزمن إذا رغب المنفصلون عن أسرة الموظف أو عن خدمته في مغادرة أراضي الدولة المضيفة. وقد تنتهي رابطة التبعية بوفاة الموظف التي ينجم عنها انتهاء الحصانات والامتيازات حكماً، ففي هذه الحالة يستمر حق أفراد عائلة الموظف المتوفى الذين يشكلون جزءاً من أسرته في التمتع بالامتيازات والحصانات الممنوحة لهم إلى أن يغادروا أراضي الدولة المضيفة وخلال فترة زمنية معقولة[1].

---

(1) وفقاً للفقرة الخامسة من المادة /53/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية، ونصها مماثل لنص الفقرة الثالثة من المادة /39/ من اتفاقية فينا الدبلوماسية.

ثانياً: الامتداد المكاني للحصانات والامتيازات

في المبدأ تنحصر الحصانات والامتيازات في النطاق الجغرافي للمنطقة القنصلية للبعثة باعتبار أن منحها يتم على أساس وظيفي يهدف إلى تسهيل المهام القنصلية للموظف. إلاّ أن النطاق الجغرافي للاستفادة من الحصانات والامتيازات يمتد أحياناً ليشمل كامل أراضي الدولة المضيفة وحتى أراضي الدول الثالثة.

1 - شمول الحصانات والامتيازات أراضي الدولة المضيفة:

قد يحدث أن تضطر الدولة الموفدة في بعض الحالات الخاصة إلى تكليف الموظف القنصلي الانتقال إلى خارج المنطقة القنصلية لوقت قصير لممارسة مهمة قنصلية معينة. وقد أجازت ذلك المادة السادسة من اتفاقية ڤيينا القنصلية واشترطت الحصول على موافقة الدولة المضيفة، ونصّت المادة /34/ من الاتفاقية على حق الموظف في التنقل بحرية في إقليم الدولة المضيفة باستثناء المناطق المحظورة. وأجازت المادة السابعة من اتفاقية للدولة الموفدة تكليف بعثة قنصلية في بلد ما ممارسة الأعمال القنصلية في بلد آخر إذا لم يعترض على ذلك البلد الأول. وفي هذه الحالة يعتبر كل من البلدين بلداً مضيفاً يستفيد فيه الموظف من الحصانات والامتيازات التي تقرها القوانين.

2 - امتداد الحصانات والامتيازات إلى أراضي الدول الثالثة:

تمتد الحصانات والامتيازات القنصلية في حالات معينة إلى أراضي الدول الثالثة التي يمر بها موظفو البعثات القنصلية. وقد

حدَّدت المادة /54/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية[1] هذه الحالات، ونصّت على التزامات الدول الثالثة في هذا المجال، وذلك على الشكل التالي:

1 - إذا كان الموظف القنصلي ماراً أو موجوداً في إقليم دولة ثالثة منحته سمتها، عندما تكون السمة مطلوبة، ليتوجه إلى ممارسة وظيفته أو يعود إلى بعثته أو على الدولة الموفدة، فإن الدولة الثالثة تمنحه جميع الحصانات التي نص عليها في المواد الأخرى لهذه الاتفاقية والتي قد تكون ضرورية لضمان مروره أو عودته. وتطبق الدولة الثالثة ذلك بالنسبة إلى أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته ويتمتعون بامتيازات وحصانات إذا كانوا مسافرين برفقته أو منفصلين عنه بقصد اللحاق به أو العودة إلى الدولة الموفدة.

2 - على الدول الثالثة، في الحالات المماثلة للحالات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أن لا تعيق عن المرور في أراضيها بقية موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الذين يؤلفون جزءاً من أسرهم.

3 - على الدول الثالثة منح المراسلات الرسمية وغيرها من وسائل الاتصالات الرسمية المارة في إقليمها، بما في ذلك الرسائل الرمزية والشيفرة، ذات الحرية والحماية التي تلزم الدولة المضيفة بمنحها بمقتضى هذه الاتفاقية. وعلى الدول الثالثة منح السعاة القنصليين المزودين بسمة، إن كانت السمة مطلوبة، ومنح الحقائب القنصلية المارة

---

(1) ونصها مماثل لنص المادة /40/ من اتفاقية فينا الدبلوماسية.

بإقليمها بطريق الترانزيت، ذات الحرمة والحماية التي تلزم الدولة المضيفة بمنحها بمقتضى هذه الاتفاقية.

4 - إن الالتزامات المترتبة على الدول الثالثة بمقتضى الفقرات 1 و2 و3 من هذه المادة تطبق أيضاً على الأشخاص المذكورين في تلك الفقرات وعلى الاتصالات الرسمية والحقائب القنصلية إذا ما وجد هؤلاء في إقليم الدولة الثالثة، بحكم القوة القاهرة.

أما بخصوص مسألة حصانات وامتيازات موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم في الدول الثالثة.

يضطر أعضاء البعثات إلى البقاء في أراضي هذه الدول عدة أيام أو إلى السفر بالقطار أو بالسيارة عبر أراضيها. ومن هنا تبرز أهمية الموضوع، وخصوصاً بالنسبة إلى الموظفين القنصليين الذين لم يقر لهم القانون الدولي ما أقره للموظفين الدبلوماسيين من حرمة شخصية وحماية وحصانة قضائية لازمة لمرورهم البريء في أراضي الدولة الثالثة شرط إبراز جواز السفر الدبلوماسي وتأشيرة المرور أو الإقامة الدبلوماسية الصالحة للاستعمال. إن وضع الموظفين القنصليين قبل اتفاقية ڤيينا القنصلية، كانت تنظمه المعاهدات القنصلية الثنائية في الغالب، وقد خلت من أي ذكر لوضعهم في الدول الثالثة لأنه لم يكن بالإمكان إلزام دولة ثالثة بنصوص معاهدة لم تشارك في وضعها. ولهذا فإن المادة /54/ من الاتفاقية سدت ثغرة في حقل العلاقات القنصلية بوضعها قاعدة قانونية دولية ملزمة للدول الأطراف فيها، مكرسة مرة أخرى الاتجاه الحديث الداعي إلى المساواة بين الأحكام التي ترعى وضع الموظفين القنصليين وتلك التي ترعى وضع الموظفين الدبلوماسيين.

ويتوقف تطبيق المادة /54/ قبل كل شيء على حصول موظف البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته قبل دخول أراضي الدولة الثالثة على سمة صالحة إذا كان ذلك مطلوباً[1]، فهذه المادة لا تفرض على الدول الثالثة واجب السماح بالمرور في أراضيها، لأن لها وحدها، عملاً بمبدأ السيادة، حق تقرير ذلك، ولكنها تحدد واجباتها في حال موافقتها على المرور وهذه الموافقة تتجلى بمنح السمة الصالحة التي قد تكون دبلوماسية أو خاصة تبعاً لوضع الموظف الذي يحدده جواز سفره، كما تحدد واجباتها في حال وجوده في هذه الأراضي بفعل قوة قاهرة كالهبوط الاضطراري للطائرة في مطار هذه الدولة.

وتختلف موجبات الدولة الثالثة باختلاف صفة موظف البعثة المار بأراضيها. فعليها بالنسبة إلى الموظفين القنصليين منحهم الحصانات والامتيازات الضرورية لتسهيل مرورهم البريء، وهي تشمل الحصانة الشخصية والحماية وتسهيلات الإقامة والمرور والإعفاء من التفتيش الجمركي على أن لا تتجاوز هذه الحصانات والامتيازات ما تمنحه لهم الدولة المضيفة التي يقع فيها مركز عملهم. وقد تمنحهم الدول الثالثة على سبيل المجاملة إعفاءات ضريبية وتسهيلات جمركية وما شابه ذلك. ولا يحق للموظف القنصلي الذي يطيل مدة إقامته في الدولة الثالثة أو يقوم بزيارة خاصة لها لقضاء إجازة أو للعلاج، الاستفادة من أية حصانة أو امتياز. ومرور الموظف بطريق الترانزيت يجب أن يتم بشكل رسمي للاستفادة من الحصانات والامتيازات، أي يجب أن تكون ثمَّة علاقة بين هذا المرور واتجاهه من دولته إلى مركز عمله الرسمي، أو من هذا المركز إلى دولته، أو من مركز يتولى فيه عملاً رسمياً إلى مركز يتولى فيه عملاً رسمياً آخر،

(1) تفرض الشرط كذلك المادة /40/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

إذ لا يعتبر مروراً رسمياً مروره في أراضي دولة ثالثة أثناء تنقله بين دول مختلفة لقضاء إجازة مثلاً، في حين أن مروره يبقى رسمياً إذا كان عائداً من مركز عمله إلى دولته ولو لقضاء إجازة. أما بالنسبة إلى أفراد عائلات الموظفين القنصليين الذين يشكلون جزءاً من أسرهم فإنهم يستفيدون من الحصانات والامتيازات القنصلية أثناء مرورهم في أراضي الدول الثالثة إذا كانوا مسافرين برفقة الموظف أو وحدهم للانضمام إليه أو العودة إلى الدولة الموفدة. وبالنسبة إلى موظفي البعثة القنصلية من مستخدمين قنصليين وخدم وأفراد عائلاتهم الذين يؤلفون جزءاً من أسرهم فإن وضعهم يماثل وضع الموظفين الإداريين والفنيين والمستخدمين في البعثات الدبلوماسية، بحيث ينحصر واجب الدولة الثالثة تجاههم بعدم عرقلة مرورهم في أراضيها. وتعبير «عدم عرقلة المرور» تعبير واسع يسمح لكل دولة بتفسيره حسب مصالحها.

وأخيراً لا تشمل المادة /54/ بأحكامها الموظفين القنصليين الفخريين لأن اختيارهم يتم عادة من بين المقيمين في أراضي الدولة المضيفة حتى ولو كانوا من مواطني الدولة الموفدة، فليس لهم أي حق تجاه الدولة الثالثة في الحصول على معاملة مماثلة لتلك التي تمنحها للموظفين القنصليين المسلكيين.

الملاحق

الملحق الأول: اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية الصادرة عام 1963

الملحق الثاني: اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية الصادرة في عام 1961

الملحق الثالث: اتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية الموقعة في 1928/2/20

الملحق الرابع: نموذج إجازة قنصلية

الملحق الخامس: نموذج براءة قنصلية

الملحق السادس: Convention de Vienne sur les relations diplomatiques 1961

الملحق السابع: Convention de Vienne sur les relations consulaires 1963

الملحق الثامن: Vienna Convention on Consular Relations 1963

الملحق التاسع: Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961

الملحق الأول

اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية

الصادرة عام 1963

إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية إذ تذكر بأن العلاقات القنصلية قد أنشئت بين الشعوب منذ القدم.

وإذ تدرك مقاصد ومبادئ شرعة الأمم المتحدة المتعلقة بالسيادة والمساواة بين الدول، والمحافظة على السلام والأمن الدوليين، وإنماء العلاقات الودية بين الأمم وإذ تأخذ بعين الاعتبار مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية التي تبنى اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية المعقودة بتاريخ 18 نيسان (أبريل) 1961.

وإذ تعتقد بأن عقد اتفاقية دولية للعلاقات والامتيازات والحصانات القنصلية سيسهم أيضاً في إنماء العلاقات الودية بين الأمم بالرغم من اختلاف أنظمتها الدستورية والاجتماعية.

وإذ تدرك أن القصد من هذه الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد وإنما ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات القنصلية بالنيابة عن دولها.

وإذ تؤكد استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام هذه الاتفاقية.

قد اتفقت على ما يلي:

المادة 1 - تعاريف:

1 - في إطار هذه الاتفاقية يفهم بالتعابير التالية ما يلي:

أ - البعثة القنصلية، ويقصد بها، أية قنصلية عامة أو قنصلية أو نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية.

ب - المنطقة القنصلية ويقصد بها المساحة المحددة للبعثة القنصلية لمارسة أعمالها القنصلية.

ج - رئيس البعثة القنصلية، ويقصد به الشخص المكلف بالعمل بتلك الصفة في البعثة.

د - الموظف القنصلي، ويقصد به أي شخص، بما في ذلك رئيس البعثة، مكلف القيام بتلك الصفة بالوظائف القنصلية.

هـ - المستخدمون القنصليون، ويقصد بهم الأشخاص المستخدمون في الأعمال الإدارية أو الفنية في البعثة القنصلية.

و - خادم البعثة، ويقصد به أي شخص مستخدم في الأعمال المنزلية في البعثة القنصلية.

ز - موظفو البعثة القنصلية، ويقصد بهم الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وخدم البعثة.

ح - مأمور البعثة القنصلية، ويقصد بهم الموظفون القنصليون، باستثناء رئيس البعثة، والمستخدمون والقنصليون وخدم البعثة.

ط - الخادم الخاص، ويقصد به الشخص المستخدم كلية في الخدمة الخاصة لدى أحد موظفي البعثة القنصلية.

ي - الدور القنصلية، ويقصد بها المباني وأقسام المباني والأراضي الملحقة بها والمستعملة كلية لأغراض البعثة القنصلية، بغضّ النظر عن مالكها.

ك - المحفوظات القنصلية، ويقصد بها جميع الأوراق والمستندات والمراسلات والكتب والأفلام وأشرطة التسجيل والسجلات ومعدات الشيفرة والرموز وفهارس البطاقات وكل قطعة من الأثاث معدة لحفظ هذه الأشياء أو حمايتها.

2 - الموظفون القنصليون فئتان: مسلكيون وفخريون. وتطبق أحكام الفصل الثاني من هذه الاتفاقية على البعثات القنصلية التي يرئسها موظفون قنصليون مسلكيون، كما تطبق مواد الفصل الثالث على البعثات القنصلية التي يرئسها موفظون قنصليون فخريون.

3 - تنظم المادة 71 من هذه الاتفاقية الوضع الخاص لموظفي البعثة القنصلية الذين هم من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين الدائمين فيها.

الفصل الأول

العلاقات القنصلية بشكل عام

القسم الأول

إنشاء العلاقات القنصلية وممارستها

المادة 2 - إنشاء العلاقات القنصلية.

1 - إن إنشاء العلاقات القنصلية بين الدول يتم بالرضا المتبادل.

2 - إن الموافقة المعطاة على إنشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين تتضمن، ما لم ينص على خلاف ذلك، الموافقة على إنشاء علاقات قنصلية.

3 - إن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يستلزم حكماً قطع العلاقات القنصلية.

المادة 3 - القيام بالوظائف القنصلية.

تمارس البعثات القنصلية الوظائف القنصلية. وتمارسها كذلك البعثات الدبلوماسية وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية.

المادة 4 - إنشاء البعثة القنصلية.

1 - لا يمكن إنشاء بعثة قنصلية في أراضي الدولة المضيفة إلا بموافقة تلك الدولة.

2 - إن الدولة الموفدة هي التي تحدد مقر البعثة القنصلية ودرجتها ومنطقتها القنصلية، ويخضع ذلك لموافقة الدولة المضيفة.

3 - ليس بإمكان الدولة الموفدة، إلا بموافقة الدولة المضيفة، إجراء تعديلات لاحقة في مقر البعثة القنصلية ودرجتها ومنطقتها القنصلية.

4 - إن موافقة الدولة المضيفة واجبة أيضاً إذا شاءت قنصلية عامة أو قنصلية أن تنشئ لها نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية في مكان غير المكان الذي أنشئت هي فيه.

5 - ويتوجب أيضاً أخذ موافقة الدولة المضيفة المسبقة على فتح مكتب يشكل جزءاً من بعثة قنصلية قائمة في أي مكان خارج مقرها.

المادة 5 - الوظائف القنصلية.

تشمل الوظائف القنصلية ما يلي:

أ - حماية مصالح الدولة الموفدة ومصالح رعاياها (الأشخاص الطبيعيين والمعنويين) في الدولة المضيفة وذلك في الحدود التي يسمح بها القانون الدولي.

ب - تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولتين الموفدة والمضيفة وتعزيز العلاقات الودية بينهما بكل وسيلة أخرى في إطار أحكام هذه الاتفاقية.

ج - التعرف بكل الوسائل المشروعة إلى الأحوال التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية وتطورها في الدولة المضيفة ووضع التقارير عن هذا الموضوع لحكومة الدولة الموفدة وتزويد أصحاب المصالح بالمعلومات.

د - منح الجوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة وكذلك السمات والمستندات للأشخاص الذين يودون التوجه إلى الدولة الموفدة.

هـ - تقديم المساعدة والإعانة إلى رعايا الدولة الموفدة سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أم معنويين.

و - القيام بأعمال الكاتب العدل والمسجل المدني وممارسة الوظائف المشابهة وكذلك القيام ببعض الأعمال ذات الطبيعة الإدارية، شرط أن لا يكون في قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ما يمنع ذلك.

ز - حماية مصالح رعايا الدولة الموفدة (الأشخاص الطبيعيين والمعنويين) في قضايا التركات في إقليم الدولة المضيفة وفقاً لقوانين هذه الأخيرة وأنظمتها.

ح - حماية مصالح الرعايا القاصرين أو ناقصي الأهلية من رعايا الدولة الموفدة خصوصاً عندما تكون الوصاية أو الولاية مطلوبة، وذلك في حدود قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها.

ط - القيام، مع مراعاة قواعد التعامل والإجراءات المتبعة في الدولة المضيفة، بتمثيل رعايا الدولة الموفدة، أو اتخاذ القرارات لتأمين تمثيلهم المناسب أمام المحاكم أو السلطات الأخرى في الدولة المضيفة، من أجل الحصول، وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، على إجراءات مؤقتة لمحافظة على حقوقهم ومصالحهم، عندما لا يكون بإمكانهم، بسبب تغيبهم أو لأي سبب آخر، الدفاع في الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم.

ي - تحويل المستندات العدلية وغير العدلية أو تنفيذ الاستنابات وتكاليف أخذ الشهادة نيابة عن محاكم الدولة الموفدة وفقاً للاتفاقات الدولية المرعية الإجراء، وفي حال عدم وجودها، بأية طريقة تتلاءم مع قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها.

ك - ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش التي تنص عليها قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها بالنسبة إلى السفن البحرية والنهرية التي تحمل جنسية هذه الدولة والطائرات المسجلة فيها، وبالنسبة إلى ملاحيها.

ل - تقديم المساعدة إلى السفن والطائرات المذكورة في الفقرة السابقة (ك) من هذه المادة وإلى ملاحيها، وتلقي التصاريح حول سير هذه السفن والتدقيق في أوراقها وختمها خلال الرحلة، دون المساس بصلاحيات سلطات الدولة المضيفة، وفض المنازعات بمختلف أنواعها بين الربان والضباط والبحارة في حدود ما تسمح به قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها.

م - ممارسة كل الوظائف الأخرى التي تعهد بها الدولة الموفدة إلى البعثة القنصلية، ولا تكون مخالفة لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها أو لا تعترض عليها هذه الدولة، أو تكون واردة في الاتفاقات الدولية المرعية الإجراء بين الدولتين الموفدة والمضيفة.

المادة 6 - ممارسة الوظائف القنصلية خارج المنطقة القنصلية.

بإمكان الموظف القنصلي في حالات خاصة، وبموافقة الدولة المضيفة، ممارسة وظائفه خارج منطقته القنصلية.

المادة 7 - ممارسة الوظائف القنصلية في دولة ثالثة.

بإمكان الدولة الموفدة تكليف بعثة قنصلية قائمة في دولة معينة الاضطلاع بممارسة الوظائف القنصلية في دولة أخرى بعد إبلاغ الدول المعنية، وبشرط ألا تعترض إحداها صراحة على ذلك.

المادة 8 - ممارسة الوظائف القنصلية لصالح دولة ثالثة.

بعد تبليغ الدولة المضيفة، وبشرط عدم اعتراضها، يجوز لبعثة الدولة الموفدة ممارسة الوظائف القنصلية في الدولة المضيفة لصالح دولة ثالثة.

المادة 9 - تصنيف رؤساء البعثات القنصلية.

1 - ينقسم رؤساء البعثات القنصلية إلى الفئات الأربع التالية:

أ - القناصل العامون.

ب - القناصل.

ج - نواب القناصل.

د - وكلاء القناصل.

2 - إن الفقرة الأولى من هذه المادة لا تقيد بأي شكل حق أي من الفرقاء المتعاقدين في تحديد تسمية الموظفين القنصليين ما عدا رؤساء البعثات القنصلية.

المادة 10 - تعيين وقبول رؤساء البعثات القنصلية.

1 - يعين رؤساء البعثات القنصلية من قبل الدولة الموفدة ويجاز لهم ممارسة وظائفهم من قبل الدولة المضيفة.

2 - مع مراعاة أحكام هذه الاتفاقية، فإن أصول تعيين وقبول رئيس البعثة القنصلية تحددها قوانين وأنظمة وعادات الدولة الموفدة والدولة المضيفة.

المادة 11 - كتاب التفويض القنصلي أو تبليغ التعيين.

1 - يزود رئيس البعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة بوثيقة، بشكل كتاب تفويض أو ما يشابهه، تنظم لكل تعيين، تثبت صفة وتبين، كقاعدة عامة، اسمه وشهرته وفئته ودرجته والمنطقة القنصلية ومقر البعثة القنصلية.

2 - ترسل الدولة الموفدة كتاب التفويض أو ما يشابهه،

بالطريق الدبلوماسي أو بأي طريق آخر مناسب، إلى حكومة الدولة التي سيمارس رئيس البعثة القنصلية وظائفه في إقليمها.

3 - بإمكان الدولة الموفدة إذا وافقت الدولة المضيفة أن تستبدل بكتاب التفويض أو الوثيقة المشابهة تبليغاً يتضمن المعلومات الملحوظة في الفقرة الأولى من هذه المادة.

المادة 12 - الإجازة القنصلية.

1 - يسمح لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه بموجب ترخيص من الدولة المضيفة يدعى إجازة قنصلية، مهما يكن شكل هذا الترخيص.

2 - إن الدولة التي ترفض منح الإجازة القنصلية ليست ملزمة بإبلاغ الدولة الموفدة أسباب رفضها.

3 - مع مراعاة أحكام المادتين 13 و15 من هذه الاتفاقية لا يجوز لرئيس البعثة القنصلية القيام بواجباته قبل تسلمه الإجازة القنصلية.

المادة 13 - القبول المؤقت لرؤساء البعثات القنصلية.

بانتظار تسليمه الإجازة القنصلية يجوز الترخيص مؤقتاً لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه. وفي هذه الحالة تطبق أحكام هذه الاتفاقية.

المادة 14 - تبليغ السلطات المحلية في المنطقة القنصلية.

إن الدولة المضيفة ملزمة، فور الترخيص لرئيس البعثة

القنصلية بممارسة وظائفه ولو بصفة مؤقتة، بإبلاغ السلطات المختصة في المنطقة القنصلية فوراً. وهي ملزمة كذلك بالسهر على اتخاذ الإجراءات الضرورية لكي يتمكن رئيس البعثة القنصلية من القيام بواجبات مهمته والتمتع بالمكاسب التي تنص عليها أحكام هذه الاتفاقية.

المادة 15 - القيام المؤقت بوظائف رئيس البعثة القنصلية.

1 - إذا كان رئيس البعثة القنصلية غير قادر على ممارسة وظائفه أو إذا شغر مركزه فبإمكان وكل رئيس بالنيابة أن يتصرف، بصفة مؤقتة، كرئيس بعثة قنصلية.

2 - يبلغ الاسم الكامل لرئيس البعثة بالنيابة على وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة التي تعينها هذه الوزارة بواسطة البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة، وإذا لم يكن لهذه الدولة بعثة دبلوماسية في الدولة المضيفة، فبواسطة رئيس البعثة القنصلية، فإذا لم يتمكن من ذلك، فبواسطة أية سلة مختصة في الدولة الموفدة. وكقاعدة عامة يجب أن يتم هذا التبليغ مسبقاً. وبإمكان الدولة المضيفة أن تخضع لموافقتها قبول شخص، ليس بموظف دبلوماسي ولا قنصلي للدولة الموفدة في الدولة المضيفة، كرئيس للبعثة بالنيابة.

3 - تقدم السلطات المختصة في الدولة المضيفة، المساعدة والحماية لرئيس البعثة بالنيابة. وتطبق عليه خلال تسلمه مهام البعثة، أحكام هذه الاتفاقية كما تطبق على رئيس البعثة القنصلية. ولا تكون الدولة المضيفة ملزمة،

مع ذلك، بمنح رئيس البعثة بالنيابة أي تسهيل أو امتياز أو حصانة يتمتع بها رئيس البعثة القنصلية بسبب توفر بعض الشروط التي لا تتوفر في رئيس البعثة بالنيابة.

4 - عندما يعين في الحالات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أحد الموظفين الدبلوماسيين في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة لدى الدولة المضيفة، رئيساً بالنيابة للبعثة القنصلية، يستمر بالتمتع بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية ما لم تعترض الدولة المضيفة على ذلك.

المادة 16 - الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية.

1 - لرؤساء البعثات القنصلية ترتيب في كل فئة وفقاً لتاريخ منحهم الإجازة القنصلية.

2 - إذا أجيز لرئيس البعثة القنصلية ممارسة وظائفه بصفة مؤقتة، قبل الحصول على الإجازة القنصلية، فإن تاريخ هذا القبول المؤقت هو الذي يحدد ترتيب الأسبقية. ويحافظ على هذا الترتيب بعد منحه الإجازة القنصلية.

3 - إن ترتيب الأسبقية بين اثنين أو أكثر من رؤساء البعثات القنصلية الذي تسلموا الإجازات القنصلية أو القبول المؤقت في التاريخ عينه، يحدد بتاريخ تقديم كتاب تفويضهم أو ما يشابهه أو بتاريخ إبلاغ الدولة المضيفة المنصوص عليه في الفقرة 3 من المادة 11.

4 - يأتي ترتيب الرؤساء بالنيابة بعد جميع رؤساء البعثات القنصلية ويكون ترتيبهم فيما بينهم وفقاً للتواريخ التي

تسلموا فيها وظائفهم كرؤساء بالنيابة والتي حددتها التبليغات المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة 15.

5 - يأتي ترتيب رؤساء البعثات القنصلية من الموظفين القنصليين الفخريين في كل فئة بعد رؤساء البعثات المسلكيين ووفقاً للنظام والقواعد المقررة في الفقرات السابقة.

6 - لرؤساء البعثات القنصلية الأسبقية على جميع الموظفين القنصليين الذين لا يملكون هذه الصفة.

المادة 17 - قيام الموظفين القنصليين بالأعمال الدبلوماسية.

1 - عندما لا يكون للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية لدى الدولة المضيفة وعندما لا تكون ممثلة لديها بواسطة بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة فإن بإمكان الموظف القنصلي، بموافقة الدولة المضيفة، ودون أن يؤثر ذلك في وضعه القنصلي، القيام بالأعمال الدبلوماسية. والقيام بمثل هذه الأعمال من قبل موظف قنصلي لا يمنحه أي حق في الامتيازات والحصانات الدبلوماسية.

2 - بإمكان الموظف القنصلي، بعد تبليغ الدولة المضيفة، تمثيل الدولة الموفدة لدى أي منظمة دولية. ويحق له، عندما يتصرف بهذه الصفة، التمتع بالامتيازات والحصانات التي يمنحها القانون الدولي العرفي والاتفاقات الدولية لممثل لدى منظمة دولية. ومع ذلك وبالنسبة إلى كل وظيفة قنصلية يمارسها، فليس له حق في حصانة قضائية أوسع من تلك التي يتمتع بها موظف قنصلي

وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة 18 - تعيين الشخص ذاته من قبل دولتين أو أكثر موظفاً قنصلياً.

بإمكان دولتين أو أكثر بموافقة الدولة المضيفة أن تعين الشخص ذاته موظفاً قنصلياً في تلك الدولة.

المادة 19 - تعيين مأموري البعثة القنصلية.

1 - مع مراعاة أحكام المواد 20 و22 و23 من هذه الاتفاقية، تعين الدولة الموفدة بملء حريتها موظفي بعثتها القنصلية.

2 - تبلغ الدولة الموفدة الدولة المضيفة، ضمن مدة كافية تتيح لها إذا رغبت في ذلك ممارسة الحقوق التي تقرها لها الفقرة 3 من المادة 23، أسماء وفئات ودرجات جميع الموظفين القنصليين غير رئيس البعثة القنصلية.

3 - بإمكان الدولة الموفدة عندما تتطلب ذلك قوانينها وأنظمتها أن تطلب من الدولة المضيفة منح إجازة قنصلية إلى موظف قنصلي ليس رئيساً للبعثة القنصلية.

4 - بإمكان الدولة المضيفة عندما تتطلب ذلك قوانينها وأنظمتها أن تمنح إجازة قنصلية إلى موظف قنصلي ليس رئيساً للبعثة القنصلية.

المادة 20 - عدد موظفي البعثة.

للدولة المضيفة في حالة غياب اتفاق صريح يحدد عدد موظفي

البعثة القنصلية أن تطلب إبقاء هذا العدد ضمن حدود ما تراه معقولاً وعادياً مع مراعاة الظروف والأوضاع السائدة في المنطقة القنصلية وحاجات البعثة القنصلية المعنية.

المادة 21 - الأسبقية بين الموظفين القنصليين في البعثة القنصلية.

على البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة، أو عند عدم وجودها في الدولة المضيفة، على رئيس البعثة القنصلية إبلاغ ترتيب الأسبقية بين الموظفين القنصليين في البعثة القنصلية، وكل تعديل يطرأ عليه، إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة، أو إلى السلطات التي تعينها هذه الوزارة.

المادة 22 - جنسية الموظفين القنصليين.

1 - يجب أن يحمل الموظفون القنصليون من حيث المبدأ جنسية الدولة الموفدة.

2 - لا يمكن تعيين موظفين قنصليين من بين أشخاص يحملون جنسية الدولة المضيفة إلا بموافقة تلك الدولة الصريحة التي يمكن سحبها في كل وقت.

3 - للدولة المضيفة أن تحتفظ بنفس الحق بالنسبة لمواطني دولة ثالثة ليسوا أيضاً مواطنين للدولة الموفدة.

المادة 23 - الأشخاص غير المرغوب فيهم.

1 - يجوز للدولة المضيفة في كل وقت تبليغ الدولة الموفدة أن موظفاً قنصلياً هو شخص غير مرغوب فيه أو أن أياً

من موظفي البعثة هو غير مقبول. وعلى الدولة الموفدة عندئذ، ووفقاً للحالة استدعاء الشخص المعني أو إنهاء وظائفه في البعثة القنصلية.

2 - إذا رفضت الدولة الموفدة خلال مدة معقولة تنفيذ التزاماتها المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أو إذا لم تنفذها، فللدولة المضيفة حسب الحالة أن تسحب الإجازة القنصلية من الشخص المعني أو أن تتوقف عن اعتباره موظفاً من موظفي البعثة القنصلية.

3 - يمكن اعتبار من عين عضواً في بعثة قنصلية شخصاً غير مقبول قبل وصوله إلى أراضي الدولة المضيفة، أو (إذا كان موجوداً فيها من قبل) قبل تسلمه وظائفه في البعثة القنصلية وعلى الدولة الموفدة في مثل هذه الحالة سحب التعيين.

4 - إن الدولة المضيفة، في الحالات المذكورة في الفقرتين الأولى والثالثة من هذه المادة ليست ملزمة بإبلاغ الدولة الموفدة أسباب قرارها.

المادة 24 - إبلاغ الدولة المضيفة بالتعيين والوصول والمغادرة.

1 - يجب تبليغ وزارة خارجية الدولة المضيفة أو السلطة التي تعينها هذه الوزارة الأمور التالية:

أ - تعيين موظفي البعثة القنصلية ووصولهم بعد تعيينهم إلى البعثة القنصلية ومغادرتهم النهائية وانتهاء وظائفهم

وكذلك أي تعديل قد يحدث أثناء خدمتهم في البعثة القنصلية ويتعلق بوضعهم.

ب - الوصول والمغادرة النهائية لكل فرد من عائلة موظف في البعثة القنصلية، يشكل جزءاً من أسرته، وعند الاقتضاء كل عملية انضمام شخص على تلك العائلة أو انفصاله عنها.

ج - الوصول والمغادرة النهائية للخدم الخاصين وعند الاقتضاء نهاية خدمتهم بهذه الصفة.

د - استخدام وصرف الأشخاص المقيمين في الدولة المضيفة، كموظفين في البعثة القنصلية أو أعضاء في الخدمة الخاصة يستفيدون من الامتيازات والحصانات.

2 - إن الوصول والمغادرة النهائية يجب، كلما أمكن ذلك، أن يخضعا كذلك للتبليغ المسبق.

القسم الثاني

انتهاء الوظائف القنصلية

المادة 25 - انتهاء مهام الموظف في البعثة القنصلية.

من الحالات التي تنتهي فيها مهام الموظف في البعثة القنصلية:

أ - إبلاغ الدولة الموفدة، الدولة المضيفة إنهاء أعماله.

ب - سحب الإجازة القنصلية.

ج - إبلاغ الدولة المضيفة، الدولة الموفدة بتوقفها عن اعتباره في عداد موظفي البعثة القنصلية.

المادة 26 - مغادرة أراضي الدولة المضيفة.

على الدولة المضيفة، حتى في حالة النزاع المسلح، منح موظفي البعثة القنصلية وخدمهم الخاصين من غير رعايا الدولة المضيفة، وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم بغض النظر عن جنسياتهم، الوقت والتسهيلات الضرورية لتمكينهم من تهيئة سفرهم ومغادرة البلاد في أول فرصة ممكنة بعد انتهاء وظائفهم. وعليها بصورة خاصة وعند الاقتضاء أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل الضرورية لهم ولأمتعتهم باستثناء الأمتعة التي اكتسبوا ملكيتها فيها والتي يكون تصديرها إلى خارج البلاد ممنوعاً عند المغادرة.

المادة 27 - حماية الدور القنصلية والمحفوظات ومصالح الدولة الموفدة في الظروف الاستثنائية.

1 - في حالة حدوث قطع للعلاقات القنصلية بين دولتين:

أ - على الدولة المضيفة، حتى في حالة النزاع المسلح، أن تحترم وتحمي الدور القنصلية وممتلكات البعثة ومحفوظاتها القنصلية.

ب - يمكن للدولة الموفدة أن تعهد برعاية الدور القنصلية مع ما فيها من ممتلكات، وبالمحفوظات القنصلية، على دولة ثالثة مقبولة للدولة المضيفة.

ج - يمكن للدولة الموفدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة مقبولة للدولة المضيفة.

2 - في حالة حدوث إغلاق موقت أو دائم للبعثة القنصلية تطبق أحكام المقطع (أ) من الفقرة الأولى من هذه المادة، إضافة إلى ما يلي:

أ - إذا كان للدولة الموفدة، على الرغم من عدم تمثيلها في الدولة المضيفة ببعثة دبلوماسية، بعثة قنصلية أخرى في أراضي تلك الدولة، يمكن أن يعهد على تلك البعثة برعاية الدور القنصلية التي تم إغلاقها مع ما فيها من ممتلكات، وبالمحفوظات القنصلية. ويمكن أن يعهد إليها بموافقة الدولة المضيفة القيام بالوظائف القنصلية في المنطقة القنصلية للبعثة المغلقة.

ب - إذا لم يكن للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية أو بعثة قنصلية أخرى في الدولة المضيفة تطبق أحكام المقطعين (ب) و(ج) من الفقرة الأولى من هذه المادة.

الفصل الثاني

التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة

للبعثات القنصلية وللموظفين القنصليين المسلكيين

ولغيرهم من موظفي البعثة القنصلية

القسم الأول

التسهيلات والامتيازات والحصانات

العائدة للبعثة القنصلية

المادة 28 - التسهيلات لعمل البعثة القنصلية.

تمنح الدولة المضيفة كامل التسهيلات لقيام البعثة القنصلية بوظائفها.

المادة 29 - رفع العلم الوطني والشعار.

1 - يحق للدولة الموفدة أن ترفع علمها الوطني وشعارها في إقليم الدولة المضيفة وفقاً لأحكام هذه المادة.

2 - يمكن رفع علم الدولة الموفدة وشعارها على دار البعثة القنصلية وعلى مدخلها وكذلك على مسكن رئيس البعثة

وعلى وسائل نقله عند استعمالها في المهام الرسمية.

3 - عند ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذه المادة تجب مراعاة قوانين الدولة المضيفة ونظمها وعاداتها.

المادة 30 - المكاتب والمساكن.

1 - على الدولة المضيفة، إما أن تيسر في إطار قوانينها وأنظمتها، للدولة الموفدة، اقتناء الدور اللازمة في إقليمها للبعثة القنصلية، وإما أن تساعدها في الحصول عليها بأية طريقة أخرى.

2 - وعليها أيضاً عند الاقتضاء، أن تساعد البعثة القنصلية في الحصول على مساكن لائقة لموظفيها.

المادة 31 - حرمة الدور القنصلية.

1 - تكون حرمة الدور القنصلية مصونة إلى الدرجة المحددة في هذه المادة.

2 - لا يجوز لسلطات الدولة المضيفة دخول القسم من الدور القنصلية المخصص كلياً للأعمال القنصلية إلا بموافقة رئيس البعثة القنصلية أو ممثله أو بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة. ويمكن افتراض حصول هذه الموافقة عند حدوث الحريق أو أي كارثة أخرى تستوجب اتخاذ إجراءات وقائية سريعة.

3 - مع مراعاة أحكام الفقرة 2 من هذه المادة يتوجب على الدولة المضيفة بشكل خاص اتخاذ كل الخطوات المناسبة

لحماية الدور القنصلية من أي اعتداء أو ضرر ولمنع تعكير صفوها أو المسّ بكرامتها.

4 - تكون الدور القنصلية وموجوداتها وممتلكات البعثة القنصلية ووسائل نقلها محصنة ضد أي شكل من أشكال المصادرة لأغراض الدفاع الوطني أو المنفعة العامة. وإذا كان الاستملاك ضرورياً لمثل هذه الغايات، فيجب اتخاذ جميع الإجراءات الممكنة لتفادي إعاقة ممارسة الوظائف القنصلية ولدفع التعويض الملائم والفاعل والسريع للدولة الموفدة.

المادة 32 - إعفاء الدور القنصلية من الضرائب.

1 - يعفى دار البعثة القنصلية ومسكن رئيسها المسلكي، المملوكين أو المستأجرين من قبل الدولة الموفدة أو من قبل أي شخص يعمل لحسابها من كل أنواع الضرائب والرسوم الوطنية أو الإقليمية أو البلدية على أن لا تكون مستحقة مقابل خدمات معينة مقدمة.

2 - إن الإعفاء الضريبي المشار إليه في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يطبق على تلك الضرائب والرسوم عندما تكون، وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، على عاتق الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة أو الشخص الذي يعمل لحسابها.

المادة 33 - حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية.

تكون حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية مصونة في كل وقت وأينما وجدت.

المادة 34 - حرية الانتقال.

تؤمن الدولة المضيفة حرية الانتقال والتنقل في إقليمها لجميع موظفي البعثة القنصلية مع مراعاة قوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق التي يحظر أو ينظم الدخول إليها لأسباب تتعلق بالأمن القومي.

المادة 35 - حرية الاتصال.

1 - تجيز الدولة المضيفة للبعثة القنصلية حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتحمي هذه الحرية. وبإمكان البعثة القنصلية لدى اتصالها بحكومة الدولة الموفدة وببعثاتها الدبلوماسية والقنصلية الأخرى، أينما وجدت، أن تستخدم جميع وسائل الاتصال المناسبة بما في ذلك السعاة الدبلوماسيون والقنصليون والحقائب الدبلوماسية أو القنصلية والرسائل الرمزية أو الشيفرة. ومع ذلك لا يجوز للبعثة القنصلية تركيب أو استخدام جهاز إرسال لاسلكي إلا بموافقة الدولة المضيفة.

2 - تكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية مصونة. ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة القنصلية وبوظائفها.

3 - لا يجوز فتح الحقيبة القنصلية أو حجزها. أما إذا كان لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة أسباب جدية تدعو للاعتقاد بأن الحقيبة تحتوي على أشياء أخرى غير المراسلات والوثائق والأشياء المشار إليها في الفقرة الرابعة من هذه المادة، فإن لها أن تطلب فتحها

بحضورها بواسطة ممثل مفوض من الدولة الموفدة. وإذا رفضت سلطات هذه الدولة طلبها أعيدت الحقيقة إلى مكان مصدرها.

4 - يجب أن تحمل الطرود التي تتألف منها الحقيبة القنصلية علامات خارجية ظاهرة تبين طبيعتها ولا يجوز أن تحتوي إلا الوثائق والمراسلات الرسمية والمواد المعدة للاستعمال الرسمي فقط.

5 - يجب تزويد الساعي القنصلي بوثيقة رسمية تبين صفته وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيقة القنصلية. ولا يجوز أن يكون الساعي، إلا بموافقة الدولة المضيفة، من بين رعايا هذه الدولة أو من المقيمين الدائمين فيها من غير رعايا الدولة الموفدة. ويتمتع هذا الساعي أثناء ممارسته وظائفه بحماية الدولة المضيفة وبالحرمة الشخصية ولا يمكن أن يخضع لأي شكل من أشكال القبض أو الاعتقال.

6 - يجوز للدولة الموفدة وبعثاتها الدبلوماسية والقنصلية أن تعين سعاة قنصليين خاصين ad hoc courier، وفي هذه الحالات تطبق أحكام الفقرة الخامسة من هذه المادة باستثناء أن تطبيق الحصانات المذكورة فيها يتوقف عندما يسلم هذا الساعي الحقيبة التي في عدته إلى المرسل إليه.

7 - يجوز أن يعهد بالحقيقة القنصلية إلى ربان سفينة أو طائرة تجارية متجهة إلى موقع دخول مباح، ويجب تزويد

هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتكون منها الحقيبة، ولكنه لا يعتبر ساعياً قنصلياً. ويجوز للبعثة القنصلية بعد الاتفاق مع السلطات المحلية المختصة أن ترسل احد موظفيها لتسلم الحقيبة من ربان الباخرة أو الطائرة مباشرة وبحرية.

المادة 36 - الاتصال برعايا الدولة الموفدة ومقابلتهم.

1 - تسهيلاً لممارسة الوظائف القنصلية المتعلقة برعايا الدولة الموفدة:

أ - ينبغي أن يكون للموظفين القنصليين حرية الاتصال برعايا الدولة الموفدة ومقابلتهم وأن يكون لرعايا الدولة الموفدة الحرية عينها بالنسبة إلى الاتصال بالموظفين القنصليين ومقابلتهم.

ب - إذا قبض على أحد رعايا الدولة الموفدة ضمن منطقة البعثة القنصلية أو إذا سجن أو إذا احتجز احتياطياً بانتظار محاكمته أ أخضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز وطلب الاتصال ببعثته القنصلية، وجب على السلطات المختصة في الدولة المضيفة أن تخطر دون تأخير البعثة القنصلية بذلك، وأن تودعها دون أي تأخير كذلك كل مخابرة موجهة من صاحب العلاقة على البعثة القنصلية. وعلى هذه السلطات إعلام صاحب العلاقة دون تأخير بحقوقه المنصوص عليها في هذه الفقرة.

ج - للموظفين القنصليين حق زيارة أي من رعايا الدولة الموفدة، المسجون أو الموقوف أو المحتجز احتياطياً أو

الخاضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز، والتحدث إليه، ومراسلته، واختيار ممثل قانوني له. ولهم كذلك حق زيارة أي من رعايا الدولة الموفدة إذا كان مسجوناً أو محتجزاً في منطقتهم القنصلية تنفيذاً لحكم قضائي. ومع ذلك على الموظفين القنصليين أن يمتنعوا عن التدخل لصالح أي مواطن مسجون أو محتجزاً احتياطياً أو خاضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز، إذا عارض صراحة قيامهم بهذا العمل.

2 - إن الحقوق المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة، يجب أن تمارس في نطاق قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، علماً بأن هذه القوانين والأنظمة يجب أن تتيح التحقيق الكامل للغايات التي من أجلها منحت الحقوق المنصوص عليها في هذه المادة.

المادة 37 - المعلومات المتعلقة بالوفيات والولاية والوصاية وحوادث السفن والطائرات.

تلزم السلطات المختصة للدولة المضيفة، إذا توافرت لها المعلومات المطلوبة، بالأمور التالية:

أ - في حالة وفاة أحد مواطني الدولة الموفدة، إعلام البعثة القنصلية في المنطقة التي حصلت فيها الوفاة دون تأخير.

ب - إخطار البعثة القنصلية المختصة دون تأخير بكل حالة تستدعي تعيين وصي أو ولي لمواطن قاصر أو ناقص أهلية من رعايا الدولة الموفدة. وبالنسبة إلى تعيين هذا

الوصي أو الولي، فلا يمكن المساس بتطبيق قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها.

ج - إعلان البعثة القنصلية الأقرب إلى مكان وقوع الحادث في حال غرق سفينة تحمل جنسية الدولة الموفدة أو في حال جنوحها في المياه الإقليمية أو الداخلية للدولة المضيفة، أو في حال تعرض طائرة مسجلة لدى الدولة الموفدة لحادث في إقليم الدولة المضيفة.

المادة 38 - الاتصال بسلطات الدولة المضيفة.

يمكن للموظفين القنصليين أثناء ممارستهم وظائفهم الاتصال:

أ - بالسلطات المحلية المختصة في منطقتهم القنصلية.

ب - بالسلطات المركزية المختصة للدولة المضيفة إذا سمحت بذلك قوانين هذه الدولة وأنظمتها والتعامل الجاري فيها أو الاتفاقات الدولية حول الموضوع، وفي حدود ما تسمح به.

المادة 39 - الرسوم والتكاليف القنصلية.

1 - يجوز للبعثة القنصلية أن تستوفي في إقليم الدولة المضيفة الرسوم والتكاليف التي تنص عليها قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها لقاء المعاملات القنصلية.

2 - تعفى المبالغ المستوفاة بشكل رسوم وتكاليف، وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة، وكذلك الإيصالات المتعلقة بها، من كل الضرائب والرسوم في الدولة المضيفة.

القسم الثاني

التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة للموظفين القنصليين المسلكيين وغيرهم من موظفي البعثة القنصلية

المادة 40 - حماية الموظفين القنصليين.

تعامل الدولة المضيفة الموظفين القنصليين بالاحترام اللائق بهم وتتخذ الإجـراءات الملائمة لمنع أي اعتداء على شخصهم أو حريتهم أو كرامتهم.

المادة 41 - الحرمة الشخصية للموظفين القنصليين.

1 - لا يمكن إخضاع الموظفين القنصليين للاعتقال أو الاحتجاز الاحتياطي بانتظار المحاكمة إلا في حالة الجرم الخطير وعلى أثر قرار من السلطة القضائية المختصة.

2 - باستثناء الحالة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المـادة، فإن الموظفين القنصليين لا يمكن سجنهم ولا إخضاعهم لأي شكل آخر من القيد على حريتهم الشخصية إلا تنفيذاً لقرار قضائي نهائي.

3 - إن الموظف القنصلي ملزم لدى قيام إجـراءات جزائية ضده بالمثول أمام السلطات المختصة. ومع ذلـك، فإن الإجراءات يجب أن تسير بالاحترام الذي يليق به، نظراً لمركزه الرسمي، وبطريقة تتفادى بقدر الإمكان، باستثناء

الحالة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة، عرقلة ممارسة الوظائف القنصلية. وعندما يصبح ضرورياً، في الظروف المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة، وضع موظف قنصلي في الاحتجاز الاحتياطي، فإن المحاكمة الموجهة ضده يجب أن تبدأ في أقصر مهلة.

المادة 42 - تبليغ التوقيف والاعتقال والادعاء.

إن الدولة المضيفة ملزمة في حال اعتقال أحد مأموري البعثة القنصلية أو في حال احتجازه احتياطياً بانتظار محاكمته، أو في حال قيام ملاحقات جزائية ضده، تبلغي رئيس البعثة القنصلية بذلك في أسرع وقت. وإذا تعرض هذا الأخير نفسه لأحد هذه التدابير فعلى الدولة المضيفة إبلاغ ذلك إلى الدولة الموفدة بالطريق الدبلوماسي.

المادة 43 - الحصانة القضائية.

1 - لا يخضع الموظفون والمستخدمون القنصليون لاختصاص السلطات العدلية والإدارية في الدولة المضيفة بالنسبة إلى الأفعال المنجزة في مجرى ممارستهم للوظائف القنصلية.

2 - إن أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة لا تسري، مع ذلك على الدعاوى المدنية:

أ - الناتجة عن عقد ارتبط به موظف أو مستخدم قنصلي دون أن يبرمه صراحة أو ضمناً بصفته منتدباً عن الدولة الموفدة.

ب – أو التي يقيمها فريق ثالث للتعويض عن ضرر ناتج عن حادث وقع في الدولة المضيفة وسببته سيارة أو سفينة أو طائرة.

المادة 44 - التزام الإدلاء بالشهادة.

1 – يمكن دعوة موظفي البعثة القنصلية إلى الادلاء بالشهادة في الدعاوى العدلية والإدارية ولا يحق للمستخدمين القنصليين وخدم البعثة رفض الإدلاء بالشهادة إلا في الحالات المذكورة في الفقرة الثالث من هذه المادة. وإذا رفض أحد الموظفين القنصليين الإدلاء بالشهادة فلا يمكن اتخاذ أي إجراء قسري أو أية عقوبة ضده.

2 – على السلطة التي تطلب شهادة الموظف القنصلي أو تتجنب مضايقته في أداء وظائفه. ويمكنها الحصول على شهادته في مسكنه أو في البعثة القنصلية، أو القبول بتصريح خطي منه.

3 – إن موظفي البعثة القنصلية غير ملزمين بتقديم الشهادة حول وقائع تتعلق بممارسة وظائفهم، وبإبراز الرسائل والمستندات الرسمية المتعلقة بها. ولهم كذلك حق رفض الإدلاء بالشهادة بوصفهم خبراء في القانون الوطني للدولة الموفدة.

المادة 45 - التنازل عن الامتيازات والحصانات.

1 – يجوز للدولة الموفدة أن تتنازل بالنسبة إلى أحد موظفي البعثة القنصلية عن الامتيازات والحصانات المنصوص

عليها في المواد 41 و43 و44.

2 - يجب أن يكون التنازل صريحاً باستثناء ما ذكر في الفقرة الثالثة من هذه المادة. ويجب تبليغه خطياً إلى الدولة المضيفة.

3 - إذا أقام موظف أو مستخدم قنصلي دعوى في موضوع يخوله حق التمتع بالحصانة وفقاً للمادة 43، حرم حق الدفع بالحصانة القضائية تجاه أي ادعاء معاكس مرتبط مباشرة بالادعاء الرئيسي.

4 - إن التنازل عن الحصانة القضائية في الدعوى المدنية والإدارية لا يتضمن حكماً التنازل عن الحصانة بالنسبة إلى اجراءات تنفيذ الحكم التي تستوجب تنازلاً خاصاً.

المادة 46 - الإعفاء من الأحكام المتعلقة بتسجيل الأجانب وأذون الإقامة.

1 - يعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم من جميع الموجبات التي تنص عليها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة في موضوع تسجيل الأجانب وأذون الإقامة.

2 - ومع ذلك، فإن أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة لا تطبق على المستخدم القنصلي إذا لم يكن مستخدماً دائماً لدى الدولة الموفدة أو إذا كان يتعاطى عملاً مكسباً خاصاً في الدولة المضيفة. كما لا تطبق على أي فرد من أفراد عائلة هذا المستخدم.

المادة 47 - الإعفاء من أذون العمل.

1 - يعفى موظفو البعثات القنصلية فيما يتعلق بخدماتهم المقدمة للدولة الموفدة من جميع الموجبات التي تفرضها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة، المتعلقة باستخدام اليد العاملة الأجنبية، في موضوع إجازات العمل.

2 - ويعفى أيضاً من الموجبات المشار إليها في الفقرة السابقة من هذه المادة الخدم الخاصون للموظفين القنصليين وللمستخدمين القنصليين إذا كانوا لا يتعاطون أي عمل خاص مكسب آخر في الدولة المضيفة.

المادة 48 - الإعفاء من أحكام الضمان الاجتماعي.

1 - مع مراعاة أحكام الفقرة الثالثة من هذه المادة، يعفى موظفو البعثة القنصلية بالنسبة إلى الخدمات التي يقدمونها إلى الدولة الموفدة، ويعفى أفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم من أحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المضيفة.

2 - إن الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة يطبق كذلك على الخدم الخاصين العاملين فقط في خدمة موظفي البعثة القنصلية شرط:

أ - أن لا يكونوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها.

ب - أن يكونوا من الخاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي

المطبقة في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة.

3 - على موظفي البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصاً لا يسري عليهم الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة 2 من هذه المادة أن يراعوا الالتزامات التي تفرضها أحكام الضمان الاجتماعي المطبقة في الدولة المضيفة على أرباب العمل.

4 - إن الإعفاء المنصوص عليه في الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة لا يحول دون الاشتراك الاختياري في نظام الضمان الاجتماعي المعتمد في الدولة المضيفة شرط أن توافق عليه هذه الدولة.

المادة 49 - الإعفاء من الضرائب.

1 - يعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم من جميع الرسوم والضرائب الشخصية أو العينية، وطنية كانت أم إقليمية أم بلدية، باستثناء ما يلي:

أ - الضرائب غير المباشرة التي تدخل في ثمن السلع والخدمات.

ب - الرسوم والضرائب على الممتلكات العقارية الخاصة الكائنة في أراضي الدولة المضيفة مع مراعاة أحكام المادة 32.

ج - الرسوم التي تفرضها الدولة المضيفة على التركات والإرث

والانتقال مع مراعاة أحكام الفقرة ب من المادة 51.

د - الرسوم والضرائب على المداخيل الخاصة التي تنشأ في الدولة المضيفة، بما فيها أرباح رأس المال. وكذلك الضرائب على رأس المال المفروضة على استثمارات الشركات التجارية والمالية في الدولة المضيفة.

هـ - المصاريف المفروضة مقابل خدمات خاصة أّديت.

و - رسوم التسجيل والمحاكم والرهن والطوابع مع مراعاة أحكام المادة 32.

2 - يعفى خدم البعثة من الرسوم والضرائب على المرتبات التي يتقاضونها مقابل خدماتهم.

3 - على موظفي البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصاً لا تكون مرتباتهم معفية من ضريبة الدخل في الدولة المضيفة، أن يحترموا الالتزامات التي تفرضها قوانين تلك الدولة وأنظمتها على أرباب العمل في موضوع ضريبة الدخل.

المادة 50 - الإعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش.

1 - تجيز الدولة المضيفة وفقاً لما تبين من قوانين وأنظمة، دخول المواد الآتية معفاة من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والأتاوات الأخرى المرتبطة بها غير تكاليف التخزين والنقل نفقات الخدمات المماثلة:

أ - المواد المعدة للاستعمال الرسمي للبعثة القنصلية.

ب - المواد المعدة للاستعمال الشخصي للموظف القنصلي وأفراد عائلته الذين يشكلون جزءاً من أسرته، بما في ذلك المواد المعدة لإقامته. ولا ينبغي أن تتجاوز مواد الاستهلاك الكميات الضرورية لاستعمالها المباشر من قبل الأشخاص المعنيين.

2 - يستفيد المستخدمون القنصليون من الامتيازات والإعفاءات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة بالنسبة على المواد المستوردة خلال الفترة الأولى من تسلمهم العمل.

3 - تعفى من التفتيش الجمركي الأمتعة الشخصية المرافقة للموظفين القنصليين وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم. ولا يمكن إخضاعها للتفتيش إلا إذا كانت هناك أسباب جدية تدعو للاعتقاد بأنها تحتوي مواد غير تلك المذكورة في المقطع (ب) من الفقرة الأولى من هذه المادة، أو مواد تصديرها أو استيرادها ممنوع بمقتضى قوانين وأنظمة الدولة المضيفة أو خاضع لقوانين وأنظمة الحجر الصحي. ولا يجوز إجراء مثل هذا التفتيش إلا بحضور الموظف القنصلي أو المعني من أفراد عائلته.

المادة 51 - تركة أحد موظفي البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته.

في حالة وفاة أحد موظفي البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته الذي يؤلف جزءاً من أسرته يتوجب على الدولة المضيفة:

أ - أن تجيز تصدير أموال المتوفى المنقولة ما عدا تلك التي اكتسب ملكيتها في الدولة المضيفة ويكون تصديرها ممنوعاً وقت الوفاة.

ب - أن تعفى من جميع رسوم التركات والإرث والانتقال، وطنية أو إقليمية أو بلدية أموال المتوفي المنقولة الموجودة في الدولة المضيفة تبعاً لوجوده في تلك الدولة بصفته أحد موظفي البعثة القنصلية أو أحد أفراد أسرة هذا الموظف.

المادة 52 - الإعفاء من الخدمات الشخصية والمساهمات.

على الدولة المضيفة أن تعفي موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم من كل خدمة شخصية، ومن كل خدمة ذات منفعة عامة مهما يكن نوعها، ومن الأعباء العسكرية كعمليات الاستيلاء والمساهمات العسكرية والإيواء العسكري.

المادة 53 - ابتداء وانتهاء الامتيازات والحصانات القنصلية.

1 - يستفيد كل موظف من موظفي البعثة القنصلية من الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية منذ دخوله إقليم الدولة المضيفة لتسلم وظيفته أو منذ تسلمه وظيفته في البعثة القنصلية إذا كان موجوداً من قبل في إقليم هذه الدولة.

2 - يستفيد أفراد عائلة الموظف في البعثة القنصلية الذين

يؤلفون جزءاً من أسرته، وكذلك خدمه الخاصون من الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، ابتداء من أحد التواريخ التالية: تاريخ تمتع هذا الموظف، وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة، بالحصانات والامتيازات، أو تاريخ دخولهم إقليم الدولة المضيفة، أو تاريخ التحاقهم بعائلته أو بخدمه الخاصين.

3 - عندما تنتهي مهام أحد موظفي البعثة القنصلية فإن امتيازاته وحصاناته وكذلك امتيازات وحصانات أي فرد من أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته أو أي فرد من خدمه الخاصين، تنتهي بشكل طبيعي عند أول تاريخ من التواريخ التالية: عند مغادرة الموظف المذكور أراضي الدولة المضيفة أو عند انقضاء فترة زمنية معقولة تمنح له لهذا الغرض. وتظل هذه الامتيازات والحصانات قائمة إلى ذلك الحين حتى في حالة وجود نزاع مسلح. أما فيما يتعلق بالأشخاص المشار إليهم في الفقرة الثانية من هذه المادة فإن امتيازاتهم وحصاناتهم تنتهي بانتهاء التحاقهم بأسرة الموظف أو انتهاء خدمتهم، مع العلم أنهم إذا رغبوا في مغادرة الدولة المضيفة ضمن مدة معقولة فإن امتيازاتهم وحصاناتهم تستمر إلى وقت مغادرتهم.

4 - ومع ذلك، وبالنسبة إلى الأفعال التي قام بها الموظف القنصلي أو المستخدم القنصلي خلال ممارسة وظائفه، فإن الحصانة القضائية تظل قائمة دون أي تحديد زمني.

5 - في حال وفاة أحد موظفي البعثة القنصلية يستمر أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته في التمتع بالامتيازات والحصانات التي يستفيدون منها، وذلك حتى أول تاريخ من التواريخ التالية: تاريخ مغادرتهم إقليم الدولة المضيفة، أو تاريخ انقضاء فترة معقولة تمنح لهم.

المادة 54 - التزامات الدول الثالثة.

1 - إذا كان الموظف القنصلي ماراً أو موجوداً في إقليم دولة ثالثة منحته سمتها، عندما تكون السمة مطلوبة، ليتوجه إلى ممارسة وظيفته أو يعود إلى بعثته أو إلى الدولة الموفدة، فإن الدولة الثالثة تمنحه جميع الحصانات التي نص عليها في المواد الأخرى من هذه الاتفاقية والتي قد تكون ضرورية لضمان مروره أو عودته. وتطبق الدولة الثالثة بالنسبة إلى أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته ويتمتعون بامتيازات وحصانات، إذا كانوا مسافرين برفقته، أو منفصلين عنه بقصد اللحاق به أو بطريق العودة إلى الدولة الموفدة.

2 - على الدول الثالثة، في الحالات المماثلة للحالات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أن لا تعيق عن المرور في أراضيها بقية موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الذين يؤلفون جزءاً من أسرهم.

3 - على الدول الثالثة منح المراسلات الرسمية وغيرها من وسائل الاتصالات الرسمية المارة في إقليمها، بما في

ذلك الرسائل الرمزية والشيفرة، ذات الحرية والحماية التي تلزم الدولة المضيفة بمنحها بمقتضى هذه الاتفاقية. وعلى الدول الثالثة منح السعاة القنصليين المزودين بسمة، إن كانت السمة مطلوبة، ومنح الحقائب القنصلية، المارة بإقليمها بطريق الترانزيت، ذات الحرمة والحماية التي تلزم الدولة المضيفة بمنحها بمقتضى هذه الاتفاقية.

4 - إن الالتزامات المترتبة على الدول الثالثة بمقتضى الفقرات 1 و2 و3 من هذه المادة تطبق أيضاً على الأشخاص المذكورين في تلك الفقرات وعلى الاتصالات الرسمية والحقائب القنصلية، إذا ما وجد هؤلاء في إقليم الدولة الثالثة بحكم القوة القاهرة.

المادة 55 - احترام قوانين وأنظمة الدولة المضيفة.

1 - على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات، مع عدم الإخلال بها، احترام قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها وعليهم كذلك عدم التدخل في شؤونها الداخلية.

2 - لن تستخدم دور البعثات بطريقة لا تتفق مع ممارسة الوظائف القنصلية.

3 - إن أحكام الفقرة الثانية من هذه المادة لا تستبعد إمكان إقامة مكاتب لمؤسسات أو وكالات أخرى في قسم من البناء الذي تقع فيه الدور القنصلية، شرط أن تكون الأمكنة المخصصة لهذه المكاتب منفصلة عن هذه الدور. وفي هذه الحالة، لا تعتبر هذه المكاتب، لتحقيق غايات الاتفاقية الراهنة، قسماً من الدور القنصلية.

المادة 56 - التأمين ضد الأخطار اللاحقة بشخص ثالث.

يجب على موظفي البعثة القنصلية التقيد بكل الالتزامات التي تفرضها قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها في موضوع التأمين ضد أخطار قد تلحق بشخص ثالث وتنجم عن استعمال أية سيارة أو سفينة أو طائرة.

المادة 57 - أحكام خاصة متعلقة بالأعمال المكسبة الخاصة.

1 - لا يجوز للموظفين القنصليين المسلكيين ممارسة أي نشاط مهني أو تجاري بقصد الكسب الشخصي في الدولة المضيفة.

2 - لا تمنح الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذا الفصل لأي من:

أ - المستخدمين القنصليين أو خدم البعثة الذين يمارسون عملاً خاصاً مكسباً في الدولة المضيفة.

ب - أفراد عائلة أي من الأشخاص المشار إليهم في الفقرة (أ) أو خدمه الخاصين.

ج - أفراد عائلة أي من موظفي البعثة الذين يمارسون عملاً خاصاً مكسباً في الدولة المضيفة.

الفصل الثالث

الأحكام المتعلقة بالموظفين القنصليين الفخريين

والبعثات القنصلية التي يرئسها هؤلاء الموظفون

المادة 58 - أحكام عامة متعلقة بالتسهيلات والامتيازات والحصانات.

1 - تسري أحكام المواد 28 و29 و30 و34 و35 و36 و37 و38 و39 والفقرة 3 من المادة 54 والفقرتين 2 و3 من المادة 55 على البعثات القنصلية التي يرئسها موظف قنصلي فخري. وبالإضافة إلى ذلك تنظم التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة لهذه البعثات وفقاً للمواد 59 و60 و61 و62.

2 - تسري أحكام المادتين 42 و43 والفقرة 3 من المادة 44 والمادتين 45 و53 والفقرة 1 من المادة 55 على الموظفين القنصليين الفخريين. وبالإضافة إلى ذلك تنظم التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة لمثل هؤلاء الموظفين القنصليين بمقتضى المواد 63 و64 و65 و66 و67.

3 - لا تمنح الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية لأفراد عائلة الموظف القنصلي الفخري أو لمستخدم قنصلي في بعثة قنصلية يرئسها موظف قنصلي فخري.

4 - لا يسمح بتبادل الحقائب القنصلية بين بعثتين قنصليتين يرئسهما موظفان قنصليان فخريان في دولتين مختلفتين إلا بموافقة الدولتين المضيفتين.

المادة 59 - حماية الدول القنصلية.

على الدولة المضيفة اتخاذ كل الخطوات المناسبة لحماية دور البعثة القنصلية التي يرئسها موظف قنصلي فخري من أي اعتداء أو ضرر ولمنع تعكير صفوها أو المسّ بكرامتها.

المادة 60 - إعفاء الدور القنصلية من الضرائب.

1 - تعفى دور القنصلية التي يديرها موظف قنصلي فخري والمملوكة أو المستأجرة من قبل الدولة الموفدة من جميع أنواع الضرائب والرسوم، الوطنية أو الإقليمية أو البلدية، على أن لا تكون مستحقة مقابل خدمات معينة مقدمة.

2 - إن الإعفاء الضريبي المشار إليه في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يطبق على تلك الضرائب والرسوم عندما تكون وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها على عاتق الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة.

المادة 61 - حرمة المحفوظات والمستندات القنصلية.

تكون حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية العائدة للبعثة القنصلية التي يرئسها موظف قنصلي فخري مصونة في كل وقت وأينما وجدت بشرط فصلها عن غيرها من الأوراق والمستندات وخاصة ما يتعلق منها بالمراسلات الخاصة لرئيس البعثة أو لأي

شخص يعمل معه، وعن المواد والكتب والمستندات المتعلقة بمهن هؤلاء أو تجارتهم.

المادة 62 - الإعفاء من الرسوم الجمركية.

تجيز الدولة المضيفة وفقاً لأحكامها التشريعية والتنظيمية إدخال المواد الآتية معفاة من الرسوم الجمركية والضرائب ومن الأتاوات الأخرى غير تكاليف التخزين والنقل ونفقات الخدمات المماثلة. وهذه المواد التي يشترط أن تكون مخصصة للاستعمال الرسمي لبعثة قنصلية يرئسها موظف قنصلي فخري هي: الشعار والأعلام ولوحات الإعلان والأختام والطوابع والكتب والمطبوعات الرسمية ومفروشات المكاتب والتجهيزات المكتبية والمواد المشابهة المرسلة إلى البعثة من قبل الدولة الموفدة أو بهاء على طلبها.

المادة 63 - الإجراءات الجزائية.

إن الموظف القنصلي الفخري ملزم لدى قيام إجراءات جزائية ضده بالمثول أمام السلطات المختصة. ومع ذلك فإن الإجراءات يجب أن تسير بالاحترام الذي يليق به نظراً لمركزه الرسمي وبطريقة تتفادى بقدر الإمكان، باستثناء حالة اعتقاله أو احتجازه احتياطياً، عرقلة ممارسة الوظائف القنصلية. وعندما يصبح ضرورياً وضع موظف قنصلي فخري في الاحتجاز الاحتياطي، فإن المحاكمة الموجهة ضده يجب أن تبدأ في أقصر مهلة.

المادة 64 - حماية الموظفين القنصليين الفخريين.

الدولة المضيفة ملزمة بمنح الموظف القنصلي الفخري الحماية التي قد تكون ضرورية بسبب مركزه الرسمي.

المـادة 65 - الإعـفـاء مـن الأحـكـام المتعلقـة بتسجيل الأجانب وأذون الإقامة.

يعفى الموظفون القنصليون الفخريون، باستثناء من يمارس منهم في الدولة المضيفة ولفائدة شخصية نشاطاً مهنياً أو تجارياً، من جميع الموجبات التي تنص عليها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة في موضوع تسجيل الأجانب وأذون الإقامة.

المادة 66 - يعفى الموظف القنصلي الفخري من جميع الرسوم والضرائب عن التعويضات والإيرادات التي يتقاضاها من الدولة الموفدة مقابل قيامه بأعماله القنصلية.

المادة 67 - الإعفاء من الخدمات الشخصية والمساهمات.

على الدولة المضيفة أن تعفى الموظفين القنصليين الفخريين من كل خدمة شخصية، ومن كل خدمة ذات منفعة عامة، مهما يكن نوعها، ومن كل الأعباء العسكرية كعمليات الاستيلاء والمساهمات العسكرية والإيواء العسكري.

المـادة 68 - الصـفـة الاخـتـيـاريـة لمـؤسـسـة الموظفين القنصليين الفخريين.

لكل دولة الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستعين أو تستقبل موظفين قنصليين فخريين.

الفصل الرابع

أحكام عامة

المـادة 69 - الـوكـلاء القنصليـون الـذيـن ليسـوا رؤسـاء للبعثات القنصلية.

1 - لكل دولة الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستنشئ أو تقبل وكالات قنصلية يتولاها وكلاء قنصليون غير معنيين كرؤساء للبعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة.

2 - إن الكيفية التي تستطيع بها الوكالات القنصلية، بالمعنى المحدد في الفقرة الأولى من هذه المادة، ممارسة نشاطها، وكذلك الامتيازات والحصانات التي يمكن أن يتمتع بها الوكلاء القنصليون الذين يتولونها، تحدد باتفاق بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة.

المـادة 70 - ممارسة البعثات الدبلوماسية للوظائف القنصلية.

1 - تطبق أحكام هذه الاتفاقية أيضاً، في حدود ما يسمح به مضمون النص، على ممارسة الوظائف القنصلية من قبل البعثة الدبلوماسية.

2 - يجري تبليغ أسماء أعضاء البعثة الدبلوماسية الملحقين بالقسم القنصلي والمكلفين ممارسة الوظائف القنصلية

في البعثة إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة المعينة من قبل هذه الوزارة.

3 - بإمكان البعثة الدبلوماسية لدى ممارسة الوظائف القنصلية الاتصال:

أ - بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية.

ب - بالسلطات المركزية للدولة المضيفة إذا كانت تسمح بذلك قوانين وأنظمة وعادات الدولة المضيفة أو الاتفاقات الدولية بهذا الصدد.

4 - تبقى الامتيازات والحصانات العائدة لأعضاء البعثة الدبلوماسية المشار إليهم في الفقرة الثانية من هذه المادة خاضعة لقواعد القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية.

المادة 71 - رعايا الدولة المضيفة أو المقيمون إقامة دائمة لديها.

1 - باستثناء التسهيلات والامتيازات والحصانات الإضافية التي قد تمنحها الدولة المضيفة فإن الموظفين القنصليين من رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامة دائمة فيها لا يتمتعون إلا بالحصانة القضائية والحرمة الشخصية في ما يتعلق بالأعمال الرسمية المنجزة أثناء ممارستهم لوظائفهم وإلا بامتياز المنصوص عليه في الفقرة 3 من المادة 44. وبالنسبة إلى هؤلاء الموظفين تكون الدولة المضيفة ملزمة أيضاً بالموجبات المذكورة في المادة 42.

وعندما تتخذ إجراءات جزائية ضد أحد هؤلاء الموظفين القنصليين فإنها يجب أن تجري بطريقة تتفادى، بأقل قدر ممكن، عرقلة ممارسة الوظائف القنصلية، إلا إذا كان الموظف سجيناً أو موقوفاً.

2 - إن باقي موظفي البعثة القنصلية من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها وكذلك أفراد عائلاتهم وأفراد عائلات الموظفين القنصليين المشار إليهم في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يتمتعون بالتسهيلات والامتيازات والحصانات إلا بالقدر الذي تعترف لهم به هذه الدولة. وإن أفراد عائلات موظفي البعثة القنصلية والخدم الخاصين الذين هم من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها، لا يتمتعون أيضاً بالتسهيلات والامتيازات والحصانات إلا بالقدر الذي تعترف لهم به هذه الدولة. ومع ذلك فإن الدولة المضيفة يجب أن تمارس سلطتها على هؤلاء الأشخاص بطريقة لا تعرقل بشكل مفرط ممارسة وظائف البعثة القنصلية.

المادة 72 - عدم التمييز.

1 - لا يجوز للدولة المضيفة أن تميز بين الدول في تطبيق أحكام هذه الاتفاقية.

2 - ومع ذلك لا يعتبر من قبيل التمييز:

أ - إذا طبقت الدولة المضيفة أحد أحكام هذه الاتفاقية تطبيقاً ضيقاً بسبب تطبيقه المماثل على بعثتها في الدولة الموفدة.

ب - إذا عاملت الدول بعضها بمقتضى العرف أو الاتفاق معاملة أكثر رعاية مما تتطلبه أحكام هذه الاتفاقية.

المادة 73 - العلاقة بين هذه الاتفاقية والاتفاقات الدولية الأخرى.

1 - لا تؤثر أحكام هذه الاتفاقية في الاتفاقات الدولية الأخرى المعمول بها بين الدول الأطراف في هذه الاتفاقية.

2 - ليس في هذه الاتفاقية ما يحول دون عقد اتفاقات بين الدول لتأكيد أو إكمال أو تطوير أحكامها أو توسيع حقل تطبيقها .

الفصل الخامس

أحكام ختامية

المادة 74 - التوقيع.

تعرض هذه الاتفاقية لتوقيع جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو في إحدى الوكالات المتخصصة أو الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أو أية دولة أخرى تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة لتصبح طرفاً فيها وذلك حتى 31 تشرين الأول (أكتوبر) 1963 في وزارة الخارجية الفدرالية لجمهورية النمسا وبعدئذ حتى 31 آذار (مارس) 1964 في مقر الأمم المتحدة في نيويورك.

المادة 75 - التصديق.

تخضع هذه الاتفاقية للتصديق، وتودع وثائق التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 76 - الانضمام.

تظل هذه الاتفاقية مفتوحة للانضمام من قبل أية دولة منتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 74، وتودع وثائق الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 77 - تنفيذ الاتفاقية.

1 - توضع هذه الاتفاقية موضع التنفيذ في اليوم الثلاثين بعد تاريخ إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

2 - وتنفذ هذه الاتفاقية بالنسبة إلى كل دولة تصدقها أو تنضم إليها بعد إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام، في اليوم الثلاثين من إيداعها وثيقة تصديقها أو انضمامها.

المادة 78 - التبليغات من قبل الأمين العام.

يجري تبليغ ما يلي من قبل الأمين العام إلى جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 74:

أ - توقيعات هذه الاتفاقية وإيداعات وثائق التصديق والانضمام وفقاً للمواد 74 و75 و76.

ب - تاريخ وضع هذه الاتفاقية موضع التنفيذ وفقاً لأحكام المادة 77.

المادة 79 - النصوص الأصلية.

يودع أصل هذه الاتفاقية المحرر بخمس لغات رسمية متساوية هي الصينية والإنكليزية والفرنسية والروسية والإسبانية لدى الأمين العام للأمم المتحدة الذي يقوم بإرسال صورة مصدقة عنه إلى جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 74.

وإثباتاً لما تقدم قام المفوضون الواردة أسماؤهم أدناه بتوقيع هذه الاتفاقية بعد تقديم تفويضاتهم التي وجدت مستوفية للشكل حسب الأصول.

حررت في ڤيينا في اليوم الرابع والعشرين من شهر نيسان (أبريل) عام ألف وتسعمائة وثلاثة وستين.

الملحق الثاني

اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية

الصادرة في عام 1961

إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية.

إذ تشير إلى أن شعوب جميع البلدان قد اعترفت منذ القدم بمركز المبعوثين الدبلوماسيين.

وإذ تذكر مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة بشان المساواة في السيادة بين الدول، وصيانة السلم والأمن الدوليين، وتعزيز العلاقات الودية بين الأمم.

وإذ تعتقد أن عقد اتفاقية دولية للعلاقات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية يسهم في إنماء العلاقات الودية بين الأمم، رغم اختلاف نظمها الدستورية والاجتماعية.

وإذ تدرك أن مقصد هذه الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية وبوصفها ممثلة الدول.

وإذ تؤكد ضرورة استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام هذه الاتفاقية.

قد اتفقت على ما يلي:

المادة 1 - يقصد في هذه الاتفاقية بالتعابير التالية: المدلولات المحددة لها أدناه:

أ - يقصد بتعبير «رئيس البعثة» الشخص الذي تكلفه الدولة المعتمدة بالتصرف بهذه الصفة.

ب - يقصد بتعبير «أفراد البعثة» رئيس البعثة وموظفو البعثة.

ج - يقصد بتعبير «موظفو البعثة» الموظفون الدبلوماسيون، والموظفون الإداريون والفنيون ومستخدمو البعثة.

د - يقصد بتعبير «الموظفون الدبلوماسيون» موظفو البعثة ذوو الصفة الدبلوماسية.

هـ - يقصد بتعبير «المبعوث الدبلوماسي» رئيس البعثة أو أحد موظفيها الدبلوماسيين.

و - يقصد بتعبير «الموظفون الإداريون والفنيون» موظفو البعثة العاملون في خدمتها الإدارية والفنية.

ز - يقصد بتعبير «مستخدمو البعثة» أفراد البعثة العاملون كخدم فيها.

ح - يقصد بتعبير «الخادم الخاص» من يعمل في الخدمة المنزلية لأحد أفراد البعثة ولا يكون من مستخدمي الدولة المعتمدة.

ط - يقصد بتعبير «دار البعثة» المباني وأجزاء الأبنية والأراضي

الملحقة بها، بغض النظر عن مالكها، المستخدمة في أغراض البعثة، بما فيها منزل رئيس البعثة.

المادة 2 - تقام العلاقات الدبلوماسية وتنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضى المتبادل.

المادة 3 -

1 - تتألف أهم وظائف البعثة الدبلوماسية مما يلي:

أ - تمثيل الدولة المعتمدة في الدولة المعتمد لديها.

ب - حماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها، ضمن الحدود التي يقرها القانوني الدولي.

ج - التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها.

د - استطلاع الأحوال والتطورات في الدولة المعتمد لديها بجميع الوسائل المشروعة وتقديم التقارير اللازمة عنها إلى حكومة الدولة المعتمدة.

هـ - تعزيز العلاقات الودية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها وإنماء علاقاتهما الاقتصادية والثقافية والعلمية.

2 - يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية على أنه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية.

المادة 4 -

1 - يجب على الدولة المعتمدة التأكد من قبول الدولة المعتمد لديها للشخص المزمع اعتماده، رئيساً للبعثة المنشأة لها.

2 - لا تلزم الدولة المعتمد لديها بإبداء أسباب رفض القبول للدولة المعتمدة.

المادة 5 -

1 - يجوز للدولة المعتمدة، بعد إرسالها الإعلان اللازم إلى الدول المعتمد لديها المعنية، اعتماد رئيس بعثة أو انتداب أحد الموظفين الدبلوماسيين، حسب الحالة، لدى عدة دول، ما لم تقم إحدى الدول المعتمد لديها بالاعتراض صراحة على ذلك.

2 - يجوز للدولة المعتمدة لرئيس بعثة لدى دولة أو عدة دول أخرى أن تنشئ بعثة دبلوماسية برئاسة قائم بالأعمال بالنيابة في كل دولة لا يكون لرئيس البعثة فيها مقر دائم.

3 - يجوز لرئيس البعثة أو لأي موظف دبلوماسي فيها تمثيل الدولة المعتمدة لدى أية منظمة دولية.

المادة 6 -

يجوز لدولتين أو أكثر اعتماد شخص واحد رئيس بعثة لدى دولة أخرى، ما لم تعترض الدولة المعتمد لديها على ذلك.

المادة 7 -

يجوز للدولة المعتمدة مع مراعاة أحكام المواد 5 و8 و9 و11 تعيين موظفي البعثة بحرية. ويجوز للدولة المعتمد لديها أن تقضي، في حالة الملحقين العسكريين أو البحريين أو الجويين، موافاتها بأسمائهم مقدماً للموافقة عليها.

المادة 8 -

1 - يجب مبدئياً أن يحمل الموظفون الدبلوماسيون جنسية الدولة المعتمدة.

2 - لا يجوز تعيين موظفي دبلوماسيين ممن يحملون جنسية الدولة المعتمد لديها إلا برضاها، ويجوز لها سحب هذا الرضى في أي وقت.

3 - يجوز للدولة المعتمد لديها الاحتفاظ بهذا الحق بالنسبة إلى مواطني دولة ثالثة لا يكونون في الوقت نفسه من مواطني الدولة المعتمدة.

المادة 9 -

1 - يجوز للدولة المعتمد لديها، في جميع الأوقات ودون بيان أسباب قرارها، أن تعلن للدولة المعتمدة أن رئيس البعثة أو أي موظف دبلوماسي فيها شخص غير مرغوب فيه أو أن أي موظف آخر فيها غير مقبول. وفي هذه الحالة تقوم الدولة المعتمدة، حسب الاقتضاء، إما باستدعاء الشخص المعني أو بإنهاء خدمته في البعثة. ويجوز إعلان

شخص ما غير مرغوب فيه أو غير مقبول، قبل وصله إلى إقليم الدولة المعتمد لديها.

2 - يجوز للدولة المعتمد لديها، أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني فرداً في البعثة، إن رفضت الدولة المعتمدة أو قصّرت خلال فترة معقولة من الزمن عن الوفاء بالتزاماتها المترتبة عليها بموجب الفقرة 1 من هذه المادة.

المادة 10 -

1 - تعلن وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها، أو أية وزارة أخرى قد يُتفق عليها بما يلي:

أ - تعيين أفراد البعثة ووصولهم ومغادرتهم النهائية أو انتهاء خدمتهم في البعثة.

ب - وصول أي فرد من أسرة أحد أفراد البعثة ومغادرته النهائية، وحصول أيّ نقص أو زيادة في عدد أفراد تلك الأسرة حسب الاقتضاء.

ج - وصول الخدم الخاصين العاملين في خدمة الأشخاص المشار إليهم في البند (أ) من هذه الفقرة ومغادرتهم النهائية، وتركهم خدمة هؤلاء الأشخاص، عند الاقتضاء.

د - تعيين وفصل الأشخاص المقيمين في الدولة المعتمد لديها، كأفراد في البعثة أو كخدم خاصين يحق لهم

التمتع بالامتيازات والحصانات.

2 - يرسل كذلك عند الإمكان إعلان مسبق بالوصول أو المغادرة النهائية.

المادة 11 -

1 - يجوز للدولة المعتمد لديها، عند عدم وجود اتفاق صريح بشأن عدد أفراد البعثة، اقتضاء الاحتفاظ بعدد أفراد البعثة في حدود ما تراه معقولاً وعادياً، مع مراعاة الظروف والأحوال السائدة في الدولة المعتمد لديها وحاجات البعثة المعنية.

2 - ويجوز كذلك للدولة المعتمد لديها أن ترفض، ضمن هذه الحدود وبدون تمييز، قبول أي موظفين من فئة معينة.

المادة 12 -

لا يجوز للدولة المعتمدة، بدون رضى سابق من الدولة المعتمد لديها، إنشاء مكاتب تكون جزءاً من البعثة في غير الأماكن التي أُنشئت فيها البعثة.

المادة 13 -

1 - يعتبر رئيس البعثة متولياً وظيفته في الدولة المعتمد لديها منذ تقديمه أوراق اعتماده أو منذ إعلانه لوصوله وتقديم صورة طبق الأصل عن أوراق اعتماده إلى وزارة خارجية تلك الدولة أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها، وذلك وفقاً لما جرى عليه العمل في الدولة المذكورة مع

مراعاة وحدة التطبيق.

2 - يحدد ترتيب تقديم أوراق الاعتماد أو صورة طبق الأصل عنها حسب تاريخ وساعة وصول رئيس البعثة.

المادة 14 -

1 - ينقسم رؤساء البعثات إلى الفئات الثلاث التالية:

أ - السفراء أو القاصدون الرسوليون المعتمدون لدى رؤساء الدول، ورؤساء البعثات الآخرون ذوو الرتبة المماثلة.

ب - المندوبون، والوزراء المفوضون والقاصدون الرسوليون الوكلاء المعتمدون لدى رؤساء الدول.

ج - القائمون بالأعمال المعتمدون لدى وزراء الخارجية.

2 - لا يجوز التمييز بين رؤساء البعثات بسبب فئاتهم، إلا فيما يتعلق بحق التقدم و«الإتيكيت».

المادة 15 -

تتفق الدول فيما بينها على الفئة التي ينتمي إليها رؤساء البعثات.

المادة 16 -

1 - يرتب تقدم رؤساء البعثات المنتمين لفئة واحدة حسب تاريخ وساعة توليهم وظائفهم بمقتضى أحكام المادة 13.

2 - لا يتأثر تقدم رئيس البعثة بأية تعديلات تتناول أوراق اعتماده ولا تستتبع تغييراً في فئته.

3 - لا تخلّ أحكام هذه المادة بأي عمل تجري عليه الدولة المعتمد لديها فيما يتعلق بتقديم مندوبي الكرسي البابوي.

المادة 17 -

يقوم رئيس البعثة بإعلام وزارة الخارجية أو اية وزارة أخرى قد يتفق عليها بترتيب تقدم الموظفين الدبلوماسيين في البعثة.

المادة 18 -

تراعي كل دولة إتباع إجراء واحد في استقبال رؤساء البعثات المنتمين إلى فئة واحدة.

المادة 19 -

1 - تسند رئاسة البعثة مؤقتاً إلى قائم بالأعمال بالنيابة، إذا شغر منصب رئيس البعثة أو تعذر على رئيس البعثة مباشرة وظائفه. ويقوم رئيس البعثة، أو وزارة خارجية الدولة المعتمدة إن تعذر عليه ذلك، بإعلان وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو أية وزارة أخرى قد يتق عليها باسم القائم بالأعمال المؤقت.

2 - ويجوز للدولة المعتمدة، عند عدم وجود أي موظف دبلوماسي لبعثتها في الدولة المعتمد لديها، أن تعين برضى هذه الدولة أحد الموظفين الإداريين والفنيين لتولي الشؤون الإدارية الجارية للبعثة.

المادة 20 -

يحق لرئيس البعثة رفع علم الدولة المعتمدة وشعارها على دار البعثة بما فيها منزل رئيس البعثة، وعلى وسائل نقله.

المادة 21 -

1 - يجب على الدولة المعتمد لديها إما أن تيسّر، وفق قوانينها، اقتناء الدار اللازمة في إقليمها للدولة المعتمدة، أو أن تساعدها على الحصول عليها بأية طريق أخرى.

2 - ويجب عليها كذلك أن تساعد البعثات عند الاقتضاء على الحصول على المساكن اللائقة لأفرادها.

المادة 22 -

1 - تكون حرمة دار البعثة مصونة. ولا يجوز لمأموري الدولة المعتمد لديها دخولها إلا برضى رئيس البعثة.

2 - يترتب على الدولة المعتمد لديها التزام خاص باتخاذ جميع التدابير المناسبة لحماية دار البعثة من أي اقتحام أو ضرر ومنع أي إخلال بأمن البعثة أ مساس بكرامتها.

3 - تعفى دار البعثة وأثاثاتها وأموالها الأخرى الموجودة فيها ووسائل النقل التابعة لها من إجراءات التفتيش أو الاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ.

المادة 23 -

1 - تعفى الدولة المعتمدة ويعفى رئيس البعثة بالنسبة إلى

مرافق البعثة، المملوكة أو المستأجرة، من جميع الرسوم والضرائب القومية والإقليمية والبلدية، ما لم تكن مقابل خدمات معينة.

2 - لا يسري الإعفاء المنصوص عليه في هذه المادة على تلك الرسوم والضرائب الواجبة، بموجب قوانين الدولة المعتمد لديها على المتعاقدين مع الدولة المعتمدة أو مع رئيس البعثة.

المادة 24 -

تكون حرمة محفوظات البعثة ووثائقها مصونة دائماً أياً كان مكانها.

المادة 25 -

تقوم الدولة المعتمد لديها بتقديم جميع التسهيلات اللازمة لمباشرة وظائف البعثة.

المادة 26 -

تكفل الدولة المعتمد لديها حرية الانتقال والسفر في إقليمها لجميع أفراد البعثة، مع عدم الإخلال بقوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق المحظور أو المنظم دخولها لأسباب تتعلق بالأمن القومي.

المادة 27 -

1 - تجيز الدولة المعتمد لديها للبعثة حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتصون هذه الحرية. ويجوز

للبعثة، عند اتصالها بحكومة الدولة المعتمدة وبعثاتها وقنصلياتها الأخرى، أينما وجدت، أن تستخدم جميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك الرسل الدبلوماسيون والرسائل المرسلة بالرموز أو الشيفرة. ولا يجوز، مع ذلك، للبعثة تركيب أو استخدام جهاز إرسال لاسلكي إلا برضى الدولة المعتمد لديها.

2 - تكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة مصونة. ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة ووظائفها.

3 - لا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها.

4 - يجب أن تحمل الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرة تبين طبيعتها ولا يجوز أن تحتوي إلا الوثائق الدبلوماسية والمواد المعدّة للاستعمال الرسمي.

5 - تقوم الدولة المعتمد لديها بحماية الرسول الدبلوماسي أثناء قيامه بوظيفته على أن يكون مزوداً بوثيقة رسمية تبيّن مركزه وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية، ويتمتع شخصه بالحصانة، ولا يجوز إخضاعه لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال.

6 - يجوز للدولة المعتمدة أو للبعثة تعيين رسول دبلوماسي خاص. وتسري في هذه الحالة أيضاً أحكام الفقرة 5 من هذه المادة، وينتهي سريان الحصانات المذكورة فيها بقيام

مثل هذا الرسول بتسليم الحقيبة الدبلوماسية الموجودة في عهدته إلى المرسل إليه.

7 - ويجوز أن يعهد بالحقيبة الدبلوماسية إلى ربان إحدى الطائرات التجارية المقرر هبوطها في أحد موانئ الدخول المباحة، ويجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية، ولكنه لا يعتبر رسولاً دبلوماسياً. ويجوز للبعثة إيفاد أحد أفرادها لتسلم الحقيبة الدبلوماسية من ربان الطائرة بصورة حرة مباشرة.

المادة 28 -

تعفى الرسوم والعائدات التي تتقاضاها البعثة أثناء قيامها بواجباتها الرسمية من جميع الرسوم والضرائب.

المادة 29 -

تكون حرمة شخص المبعوث الدبلوماسي مصونة. ولا يجوز إخضاعه لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال. ويجب على الدولة المعتمد لديها معاملته بالاحترام اللائق واتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع أي اعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته.

المادة 30 -

1 - يتمتع المنزل الخاص الذي يقطنه المبعوث الدبلوماسي بذات الحصانة والحماية اللتين تتمتع بهما دار البعثة.

2 - تتمتع كذلك بالحصانة أوراقه ومراسلاته كما تتمتع بها أمواله مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة 3 من المادة 31.

المادة 31 -

1 - يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية فيما يتعلق بالقضاء الجنائي للدولة المعتمد لديها، وكذلك فيما يتعلق بقضائها المدني والإداري إلا في الحالات الآتية:

أ - الدعاوى العينية المتعلقة بالأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المعتمد لديها، ما لم تكن حيازته لها لصالح الدولة المعتمدة لاستخدامها في أغراض البعثة.

ب - الدعاوى المتعلقة بشؤون الإرث والتركات والتي يدخل فيها بوصفه منفذاً أو مديراً أو وريثاً أو موصى له، وذلك بالأصالة عن نفسه لا باسم الدولة المعتمدة.

ج - الدعاوى المتعلقة بأي نشاط مهني أو تجاري يمارسه في الدولة المعتمد لديها خارج وظائفه الرسمية.

2 - يعفى المبعوث الدبلوماسي من أداء الشهادة.

3 - لا يجوز اتخاذ أية إجراءات تنفيذية إزاء المبعوث الدبلوماسي إلا في الحالات المنصوص عليها في البنود أ وب وج من الفقرة 1 من هذه المادة، ويشترط إمكان اتخاذ تلك الإجراءات دون المساس بحرمة شخصه أو منزله.

4 - تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية في الدولة المعتمد لديها لا يعفيه من قضاء الدولة المعتمدة.

المادة 32 -

1 - يجوز للدولة المعتمدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون والأشخاص المتمتعون بها بموجب المادة 37.

2 - يكون التنازل صريحاً في جميع الأحوال.

3 - لا يحق للمبعوث الدبلوماسي أو للشخص المتمتع بالحصانة القضائية بموجب المادة 37 إن أقام أية دعوى، الاحتجاج بالحصانة القضائية بالنسبة إلى أي طلب عارض يتصل مباشرة بالطلب الأصلي.

4 - إن التنازل عن الحصانة القضائية بالنسبة إلى أية دعوى مدنية أو دارية لا ينطوي على أي تنازل عن الحصانة بالنسبة إلى تنفيذ الحكم بل لا بد في هذه الحالة الأخيرة من تنازل مستقل.

المادة 33 -

1 - يعفى المبعوث الدبلوماسي بالنسبة إلى الخدمات المقدمة إلى الدولة المعتمدة، من أحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المعتمد لديها، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة 3 من هذه المادة.

2 - كذلك يسري الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة 1 من

هذه المادة على الخدم الخاصين العاملين في خدمة المبعوث الدبلوماسي وحده:

أ - إن لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو من المقيمين فيها إقامة دائمة.

ب - وكانوا خاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المعتمدة أو في أية دولة أخرى.

3 - يجب على المبعوث الدبلوماسي الذي يستخدم أشخاصاً لا يسري عليهم الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة 2 من هذه المادة، أن يراعي الالتزامات التي تفرضها أحكام الضمان الاجتماعي على أرباب الأعمال.

4 - لا يمنع الإعفاء المنصوص عليه في الفقرتين 1 و2 من هذه المادة من الاشتراك الاختياري في نظام الضمان الاجتماعي الساري في الدولة المعتمد لديها إن أجازت مثل هذا الاشتراك.

5 - لا تخلّ أحكام هذه المادة باتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية أو المتعددة الأطراف القائمة ولا تحول دون عقد مثلها في المستقبل.

المادة 34 -

يعفى المبعوث الدبلوماسي من جميع الرسوم والضرائب الشخصية أو العينية، والقومية أو الإقليمية أو البلدية، باستثناء ما يلي:

أ - الضرائب غير المباشرة التي تدخل أمثالها عادة في ثمن الأموال أو الخدمات.

ب - الرسوم والضرائب المفروضة على الأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المعتمد لديها، ما لم تكن في حيازته بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامها في أغراض البعثة.

ج - الضرائب التي تفرضها الدولة المعتمد لديها على التركات مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة 4 من المادة 39.

د - الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشئ في الدولة المعتمد لديها والضرائب المفروضة على رؤوس الأموال المستثمرة في المشروعات التجارية القائمة في تلك الدولة.

هـ - المصاريف المفروضة مقابل خدمات معينة.

و - رسوم التسجيل والتوثيق والرهن العقاري والدمغة والرسوم القضائية بالنسبة إلى الأموال العقارية وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادة 23.

المادة 35 -

1 - تقوم الدولة المعتمد لديها بإعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من جميع أنواع الخدمات الشخصية والعامة، ومن الالتزامات والأعباء العسكرية كالخضوع لتدابير الاستيلاء وتقديم التبرعات وتوفير السكن.

المادة 36 -

1 - تقوم الدولة المعتمد لديها، وفقاً لما قد تسنّه من قوانين وأنظمة، بالسماح بدخول المواد الآتية وإعفائها من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والتكاليف الأخرى غير تكاليف التخزين والنقل والخدمات المماثلة:

أ - المواد المعدة لاستعمال البعثة الرسمي.

ب - المواد المعدة للاستعمال الخاص للمبعوث الدبلوماسي أو لأفراد أسرته من أهل بيته، بما في ذلك المواد المعدة لاستقراره.

2 - تعفى الأمتعة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي من التفتيش، ما لم توجد أسباب تدعو إلى الافتراض بأنها تحتوي مواد لا تشملها الإعفاءات المنصوص عليها في الفقرة 1 من هذه المادة، أو مواد يحظر القانون استيرادها أو تصديرها، أو مواد تخضع لأنظمة الحجر الصحي في الدولة المعتمد لديها، ولا يجوز إجراء التفتيش إلا بحضور المبعوث الدبلوماسي أو ممثله المفوض.

المادة 37 -

1 - يتمتع أفراد أسرة المبعوث الدبلوماسي من أهل بيته إن لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها، بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد من 29 حتى 36.

2 - يتمتع موظفو البعثة الإداريون والفنيون، وكذلك أفراد أسرهم من أهل بيتهم، عن لم يكونوا من مواطني الدولة

المعتمد لديها، أو المقيمين فيها إقامة دائمة، بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد من 29 حتى 35، شرط أن لا تمتد الحصانة المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 31 فيما يتعلق بالقضاء المدني والإداري للدولة المعتمد لديها إلى الأعمال التي يقومون بها خارج نطاق وظائفهم، ويتمتعون كذلك بالامتيازات المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 36، بالنسبة إلى المواد التي يستوردونها أثناء أول استقرار لهم.

3 - يتمتع مستخدمو البعثة الذين ليسوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها إقامة دائمة بالحصانة بالنسبة إلى الأعمال التي يقومون بها أثناء أدائهم واجباتهم، وبالإعفاء من الرسوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التي يتقاضونها لقاء خدمتهم، وبالإعفاء المنصوص عليه في المادة 33.

4 - يعفى الخدم الخاصون العاملون لدى أفراد البعثة، إن لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها إقامة دائمة، من الرسوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التي يتقاضونها لقاء خدمتهم، ولا يتمتعون بغير ذلك من الامتيازات والحصانات إلا بقدر ما تسمح به الدولة المعتمد لديها. ويجب على هذه الدولة مع ذلك أن تتحرى، في ممارسة ولايتها بالنسبة إلى هؤلاء الأشخاص عدم التدخل الزائد فيما يتعلق بأداء وظائف البعثة.

المادة 38 -

1 - لا يتمتع المبعوث الدبلوماسي، الذي يكون من مواطني

الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها إقامة دائمة، إلا بالحصانة القضائية والحرمة الشخصية بالنسبة إلى الأعمال الرسمية التي يقوم بها بمناسبة ممارسة وظائفه، وذلك ما لم تمنحه الدولة المعتمد لديها امتيازات وحصانات إضافية.

2 - لا يتمتع موظفو البعثة الآخرون والخدم الخاصّون الذين يكونون من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها إقامة دائمة بالامتيازات والحصانات إلا بقدر ما تسمح به الدولة المذكورة. ويجب على هذه الدولة مع ذلك أن تتحرى في ممارسة ولايتها بالنسبة إلى هؤلاء الأشخاص عدم التدخل الزائد في أداء وظائف البعثة.

المادة 39 -

1 - يجوز لصاحب الحق في الامتيازات والحصانات أن يتمتع بها منذ دخوله إقليم الدولة المعتمد لديها لتولي منصبه أو منذ إعلان تعيينه إلى وزارة الخارجية أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها إن كان موجوداً في إقليمها.

2 - تنتهي عادة امتيازات وحصانات كل شخص انتهت مهمته بمغادرته البلاد أو بعد انقضاء فترة معقولة من الزمن تمنح له لهذا الغرض، ولكنها تظل قائمة إلى ذلك الوقت، حتى في حالة وجود نزاع مسلح، وتستمر الحصانة قائمة مع ذلك، بالنسبة إلى الأعمال التي يقوم بها هذا الشخص أثناء أداء وظيفته بوصفه أحد أفراد البعثة.

3 - يستمر أفراد أسرة المتوفى من أفراد البعثة في التمتع

بالامتيازات والحصانات التي يستحقونها حتى انقضاء فترة معقولة من الزمن ممنوحة لمغادرة البلاد.

4 - تسمح الدولة المعتمد لديها، إن توفي أحد أفراد البعثة، ولم يكن من مواطنيها أو المقيمين فيها إقامة دائمة، أو توفي أحد أفراد أسرته من أهل بيته، بسحب أموال المتوفى المنقولة باستثناء أية أموال يكون قد اكتسبها في البلاد ويكون تصديرها محظوراً وقت وفاته. ولا يجوز إسداء ضرائب التركات على الأموال المنقولة التي تكون موجودة في الدولة المعتمد لديها لمجرد وجود المتوفى فيها بوصفه أحد أفراد البعثة أو أحد أفراد أسرته.

المادة 40 -

1 - تقوم الدولة الثالثة المعنية بمنح الحصانة الشخصية وغيرها من الحصانات التي يقتضيها ضمان المرور أو العودة لكل مبعوث دبلوماسي يحمل جوازه سمة لازمة منها ويكون ماراً بإقليمها أو موجوداً فيه في طريقه إلى تولي منصبه في دولة أخرى أو في طريق العودة إليه أو إلى بلاده. ويسري ذات الحكم على أي فرد من أسرته يكون متمتعاً بالامتيازات والحصانات ومسافراً بصحبته أو بمفرده للالتحاق به أو العودة إلى بلاده.

2 - لا يجوز للدول الثالثة، في مثل الظروف المنصوص عليها في الفقرة 1 من هذه المادة إعاقة مرور الموظفين الإداريين والفنيين أو المستخدمين في إحدى البعثات، وأفراد أسرهم بأقاليمها.

3 - تقوم الدول الثالثة بمنح جميع أنواع المراسلات الرسمية المارة بإقليمها، بما فيها الرسائل المرسلة بالرموز أو الشيفرة، نفس الحرية والحماية الممنوحتين لها في الدولة المعتمد لديها وكذلك تمنح الرسل الدبلوماسيين الذين تحمل جوازاتهم السمات اللازمة، والحقائب الدبلوماسية، أثناء المرور بإقليمها، نفس الحصانة والحماية اللتين يتعين على الدولة المعتمدة منحهما.

4 - تترتب كذلك على الدول الثالثة ذات الالتزامات المترتبة عليها بموجب الفقرات 1 و2 و3 من هذه المادة إن كانت القوة القاهرة هي التي أوجدت في إقليمها الأشخاص والمراسلات الرسمية والحقائب الدبلوماسية المنصوص عليهم أو عليها في تلك الفقرات على التوالي.

المادة 41 -

1 - يجب على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات، مع عدم الإخلال بها، احترام قوانين الدولة المعتمد لديها وأنظمتها. ويجب عليهم كذلك عدم التدخل في شؤونها الداخلية.

2 - يجب في التعامل مع الدولة المعتمد لديها بشأن الأعمال الرسمية، التي تسندها الدولة المعتمدة إلى البعثة، أن يجري مع وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو عن طريقها، أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها.

3 - يجب ألا تستخدم دار البعثة بأية طريقة تتنافى مع وظائف البعثة كما هي مبينة في هذه الاتفاقية أو في غيرها من

قواعد القانون الدولي العام أو في أية اتفاقات خاصة نافذة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها.

المادة 42 -

1 - لا يجوز للمبعوث الدبلوماسي أن يمارس في الدولة المعتمد لديها أي نشاط مهني أو تجاري لمصلحته الشخصية.

المادة 43 -

من حالات انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي ما يلي:

أ - إعلان الدولة المعتمدة للدولة المعتمد لديها بانتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي.

ب - إعلان الدولة المعتمد لديها للدولة المعتمدة برفضها وفقاً لأحكام الفقرة 2 من المادة 9 الاعتراف بالمبعوث الدبلوماسي فرداً في البعثة.

المادة 44 -

يجب على الدولة المعتمد لديها، حتى في حالة وجود نزاع مسلح منح التسهيلات اللازمة لتمكين الأجانب المتمتعين بالامتيازات والحصانات، وتمكين أفراد أسرهم أياً كانت جنسيتهم، من مغادرة إقليمها في قرب وقت ممكن. ويجب عليها بصفة خاصة وعند الاقتضاء، أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لنقلهم ونقل أموالهم.

المادة 45 -

تراعى، في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين أو

الاستدعاء المؤقت أو الدائم لإحدى البعثات، الأحكام التالية:

أ - يجب على الدولة المعتمد لديها حتى في حالة وجود نزاع مسلح، احترام وحماية دار البعثة، وكذلك أموالها ومحفوظاتها.

ب - يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحراسة دار البعثة وكذلك أموالها ومحفوظاتها، إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها.

ج - يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها.

المادة 46 -

يجوز لأية دولة معتمدة تطلب إليها ذلك أية دولة ثالثة غير ممثلة في الدولة المعتمد لديها، أن تتولى مؤقتاً وبعد موافقة هذه الأخيرة حماية مصالح تلك الدولة الثالثة ومصالح رعاياها.

المادة 47 -

1 - لا يجوز للدولة المعتمد لديها التمييز بين الدول في تطبيق أحكام هذه الاتفاقية.

2 - ولا يعتبر، مع ذلك أن هناك أي تمييز:

أ - إذا طبقت الدولة المعتمد لديها أحد أحكام هذه الاتفاقية تطبيقاً ضيقاً بسبب تطبيقه الضيق على بعثتها في الدولة المعتمدة.

ب - إذا تبادلت الدول بمقتضى العرف أو الاتفاق معاملة أفضل مما تتطلبه أحكام هذه الاتفاقية.

المادة 48 -

تعرض هذه الاتفاقية لتوقيع جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو في إحدى الوكالات المتخصصة أو الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية وجميع الدول الأخرى التي تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى أن تصبح طرفاً فيها وذلك حتى 31 تشرين الأول (اكتوبر) 1961 في وزارة الخارجية المركزية للنمسا وبعدئذ حتى 31 آذار (مارس) 1962 في مقر الأمم المتحدة بنيويورك.

المادة 49 -

تخضع هذه الاتفاقية للتصديق وتودع وثائق التصديق لدى الأمن العام للأمم المتحدة.

المادة 50 -

تظل هذه الاتفاقية معروضة لانضمام جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 48 وتودع وثائق الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 51 -

1 - تنفذ هذه الاتفاقية في اليوم الثلاثين من تاريخ إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام لدى الأمين العم للأمم المتحدة.

2 - وتنفذ هذه الاتفاقية بالنسبة إلى كل دولة تصدق عليها أ تنضم إليها بعد إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام، في اليوم الثلاثين من إيداعها وثيقة تصديقها أو انضمامها.

المادة 52 -

ينهي الأمين العام إلى جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 48 ما يلي:

أ - التوقيعات والإيداعات الحاصلة وفقاً للمواد 48 و49 و50.

ب - تاريخ نفاذ هذه الاتفاقية وفقاً للمادة 51.

المادة 53 -

يودع أصل هذه الاتفاقية المحرر بخمس لغات رسمية متساوية هي الإسبانية والإنكليزية والروسية الصينية والفرنسية، لدى الأمين العام للأمم المتحدة الذي يقوم بإرسال صورة مصدقة عنه إلى جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 48.

وإثباتاً لما تقدم، قام المفاوضون الواردة أسماؤهم أدناه بتوقيع هذه الاتفاقية، بعد تقديم تفويضاتهم التي وجدت مستوفية للشكل حسب الأصول.

حررت في ڤيينا في اليوم الثامن عشر من شهر نيسان (أبريل) عام ألف وتسعمائة وواحد وستين.

الملحق الثالث

اتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية

الموقعة في 1928/2/20

إن حكومات الجمهوريات الممثلة في المؤتمر الدولي الأمريكي السادس المنعقد في مدينة هافانا، بجمهورية كوبا سنة 1928 الراغبة في تعيين واجبات وحقوق وميّزات وحصانات القناصل وفقاً للتطبيق العملي لها (العرف) وحسب اتفاقات خاصة بها، قرَّرت عقد اتفاقية لهذا الغرض

القسم الأول

التعيين والصلاحيات

المادة 1 - تستطيع الدول تعيين القناصل في أراضي الدول الأخرى وبموافقتها الصريحة أو الضمنية، وهؤلاء القناصل يمثلون هناك المصالح التجارية والصناعية ويدافعون عنها ويقدمون لمواطنيهم المساعدة والحماية التي يحتاجون إليها.

المـادة 2 - يسـوى شكل ومقتضيات تعيين القناصل وكذلك درجاتهم ورتبهم وفق الحقوق الداخلية لكل دولة.

المادة 3 - لا يمكن الاعتراف بقنصل ليزاول عمله في دولة، هو من رعاياها ما لم يستحصل على موافقة هذه الدولة، ومنح براءة التنفيذ يقوم مقام التخويل.

المـادة 4 - بعد أن يعـين القـنصـل، تـرسـل الـدولـة بالطرق الدبلوماسية إلى الدولة الأخرى براءة التعيين (وكالة التكليف) La Patente. The Commission المختصة به والتي تتضمن اسم المعين ورتبته وصلاحياته.عندما يتعلق الأمر بنائب قنصل أو وكيل تجاري معين من قبل القنصل في الأحوال التي تسمح بها قوانينه، فإن براءة التعيين ترسل له وتبلغ إليه.

المـادة 5 - تستطيع الـدول رفض قبـول القنـاصـل المعينين في أراضيها أو تجعل ممارسة مهامهم القنصلية خاضعة لبعض الالتزامات الخاصة.

المـادة 6 - لا يمكن الاعـتـراف بالقنصل إلا بعد تقديم براءة التعيين والحصول على بـراءة التنفيذ من الـدولـة الـتـي سيمارس عمله فيها .ويمكن أن يمنح اعترافاً مؤقتاً بناء على طلب مفوضية القنصل إلى أن تصدر براءة التنفيذ بالشكل الأصولي القانوني. كما أن الموظفين المعينين حسب المادة الرابعة يخضعون أيضاً إلى هذه المعاملة، وفي هذه الحالة، على قنصل كل دولة من الدول أن يطلب براءة التنفيذ.

فإن شهادته تؤخذ إما شفوياً أو خطياً في مقره أو في مكتبه بكل احترام لائق به. ومع ذلك فإن القنصل، يستطيع أن يتقدم من

تلقاء نفسه كشاهد، عندما لا يسبب له ذلك عرقلة جدية عند تنفيذ واجباته الرسمية.

المادة 7 - تقدم براءة التنفيذ عند الحصول عليها إلى سلطات المنطقة القنصلية التي تحمي القنصل في ممارسته لمهامه وتؤمن له الحصانات التي يحق له التمتع بها.

المادة 8 - تستطيع حكومة البلاد في كل وقت سحب براءة التنفيذ من القنصل، ولكنها لا تلجأ، عدا الحالات المستعجلة، إلى هذا التدبير، إلا بعد أن تحاول الحصول من حكومة القنصل على استدعائه.

المادة 9 - في حالة وفاة أو عجز أو غياب القنصل، فإن أحد الموظفين المساعدين، الذي أعلمت صفته الرسمية مقدماً إلى وزارة الشؤون الخارجية، أو دائرة الدولة، يستطيع القيام مؤقتاً بالمهام القنصلية وهو يتمتع خلال ممارسته لأعماله على هذه الصورة بجميع الحقوق والميزات المختصة بصاحب المنصب الأصلي.

المادة 10 - يمارس القناصل المهام التي تمنحها لهم قوانين دولتهم دون مخالفة تشريع الدولة التي يشغلون فيها منصبهم.

المادة 11 - يتصل القناصل مباشرة بسلطات منطقتهم عند ممارستهم لصلاحياتهم، وإذا لم تؤخذ مطالبهم بعين الاعتبار فيستطيعون متابعتها لدى حكومة الدولة عن طريق ممثلهم الدبلوماسي ولكن عليهم أن يتصلوا مباشرة مع الحكومة إلا لدى غياب الممثل الدبلوماسي أو عدم وجوده على الإطلاق.

المادة 12 - يستطيع القنصل، في حالة عدم وجود ممثل

دبلوماسي لدولته، القيام بالأعمال الدبلوماسية التي تسمح بها حكومة الدولة الموجودة فيها القنصلية.

المادة 13 - يستطيع شخص واحد، أن يجمع بين التمثيل الدبلوماسي والمهمة القنصلية، في الحالة التي يكون معتمداً حسب الأول لهذا الغرض وعلى شريطة أن توافق الدولة المعتمد لديها على ذلك.

القسم الثاني

ميزات القناصل

المادة 14 - إذا لم تكن اتفاقيات خاصة بين الدولتين، فإنه لا يمكن توقيف أو ملاحقة القناصل الذين هم من رعايا الدولة التي تعينهم إلا عندما يتهمون بارتكاب عمل يعتبر جريمة في التشريع المحلي.

المادة 15 - يستطيع الاتهام أو الدفاع في الحالات الإجرامية طلب حضور القنصل كشاهد في الدعوى، ويجري هذا الطلب بكل احترام ممكن للكرامة القنصلية ولواجبات المنصب القنصلي ويلبي القنصل هذا الطلب. ويخضع القناصل في القضايا المدنية إلى قضاء المحاكم مع التقيّد بأنه إذا كان القنصل من رعايا دولته، ولا يتعاطى أية تجارة خاصة بقصد الربح، فإن شهادته تؤخذ إما شفوياً أو خطياً في مقره أو في مكتبه بكل احترام لائق به.ومع ذلك فإن

القنصل، يستطيع أن يتقدم من تلقاء نفسه كشاهد، عندما لا يسبب له ذلك عرقلة جدية عند تنفيذ واجباته الرسمية.

المادة 16 - لا يخضع القناصل إلى القضاء المحلي في الأعمال التي يقومون بها بصفتهم الرسمية ضمن نطاق اختصاصهم.وعندما يرى فرد أن لحقه الضرر من عمل القنصل فإنه يقدم شكواه إلى الحكومة التي تلاحقها بالطرق الدبلوماسية إذا رأتها محقة.

المادة 17 - أما في الأعمال غير الرسمية فالقناصل يخضعون في القضايا المدنية والجزائية إلى قضاء الدولة التي يمارسون عملهم فيها.

المادة 18 - إن مقر القنصل الرسمي والأمكنة المشغولة بالمكاتب وخزائن الأوراق القنصلية، هي مصونة لا تمس ولا تستطيع السلطات المحلية، بأي شكل، أن تدخل، دون إذن القنصل، ولا أن تفحص ولا أن تستولي تحت أية ذريعة على الوثائق أو الأغراض الأخرى الموجودة في مكتب قنصلي. كذلك لا يمكن مطالبة أي موظف قنصلي بأن يطلع المحاكم على خزائن أوراقه الرسمية ولا أن يدلي بتصريح عن مضمونها. وعندما يمارس القناصل التجارة في أراضي الدولة التي يقومون بمهامهم فيها، فإن أوراق ووثائق القنصلية تحفظ في مكان منفصل تماماً عن المكان الذي تحفظ فيه أوراقهم الخاصة أو التجارية.

المادة 19 - إن القناصل ملزمون، عند أي طلب بسيط، بتسليم المتهمين للسلطات المحلية أو المحكومين بجرائم واللاجئين إلى القنصلية.

المادة 20 - إن القناصل وموظفي القنصلية من رعايا الدولة التي عينتهم، والذين لا يتعاطون التجارة، بقصد الربح، في الدولة التي يمارسون مهامهم فيها، يعفون من جميع ضرائب الدولة والولايات أو ضرائب البلديات المفروضة على أشخاصهم أو ممتلكاتهم عدا الضريبة التي تفرض على الملكية أو امتلاك الأملاك غير المنقولة الواقعة في الدولة التي يمارسون مهامهم فيها، وكذلك الضريبة على إيرادها. كما أن القناصل والموظفين من رعايا الدولة التي يمثلونها معفون من الضرائب على الرواتب والعلاوات والأجور التي يتناولونها لقاء عملهم القنصلي.

المادة 21 - إن الموظف الذي ينوب عن القنصل أثناء غيابه، أو لسبب آخر، يتمتع خلال هذه الوكالة بنفس الحصانات والميزات.

المادة 22 - إن القناصل الذين يتعاطون التجارة، أو الذين يمارسون مهمة أخرى منفصلة عن الأعمال التي تتعلق بواجباتهم القنصلية، يخضعون إلى القضاء المحلي في جميع أعمالهم التي لا تتعلق بالخدمة القنصلية.

القسم الثالث

توقف وانتهاء المهمة القنصلية

المادة 23 - تتوقف مهام القناصل بسبب المرض أو الإجازة وتنتهي هذه المهام للأسباب التالية:

1 – الوفاة.

2 – الإحالة إلى التقاعد أو الاستدعاء أو الاستقالة.

3 – إلغاء براءة التنفيذ.

المادة 24 - (كالمادة 26 في الاتفاقية الأولى).

المادة 25 - (كالمادة 27 في الاتفاقية الأولى).

وشهادة على ذلك فإن الموظفين المذكورين وقعا الاتفاقية الحاضرة المكتوبة في اللغة الاسبانية والانكليزية والفرنسية والبرتغالية في مدينة هافانا في 20 شباط 1928 [1].

---

(1) وضعت فنزويلا التحفظ التالي: إن وفد فنزويلا، باسم الحكومة التي يمثلها يضع تحفظاً حول اجتماع المهام الدبلوماسية والقنصلية في شخص واحد، لأن في ذلك مخالفة تامة لتقاليدها الوطنية التي تحافظ عليها، منذ تأسيسها حتى هذا التاريخ بشكل لا يقبل أي تغيير.

الملحق الرابع

نموذج إجازة قنصلية

اسم و صفة رئيس الدولة

إلى كل من يهمه الأمر سلام وتحية،

أما بعد فقد تفضل سيادة أو فخامة أو جلالة ....

فعيّن السيد : .... قنصلا .... لدولته في مدينة .... ببراءة تاريخها .... على ان يشمل اختصاصه محافظة أو محافظات .... وفوضه بتسهيل مصالح الرعايا .... التجارية والاقتصادية والسهر على تنظيم أحوالهم الشخصية ورعاية كل ماله مساس بالشؤون القنصلية.

لذلك فإننا نوافق على اعتماد هذا التعيين ونرغب إلى جميع السلطات المختصة ان تسهل مهمة السيد .... وأن يمنحوه كل الامتيازات والحصانات التي يستلزمها منصبه ويقتضيها عمله والسلام.

في .... عام ....

وزير الشؤون الخارجية ‏ ‏ ‏ ‏ توقيع رئيس الدولة
التوقيع

الملحق الخامس

نموذج براءة قنصلية

اسم ولقب رئيس الدولة

نظرا لما نعهده في السيد: .... من صفات النشاط والإخلاص فقد اخترناه وعيناه قنصلا .... لنا في مدينة .... على ان يشمل اختصاصه اسماء المدن و .... على ان يقوم بجميع المهام التي يبديها له منصبه وان يتمتع بالحصانات والحقوق التي تقرها القوانين والأنظمة في سبيل حماية مصالح الرعايا الـ (................................) المقيمين والمسافرين المارين في .... المذكورة.

فنرجو من السلطات .... ان تتفضل بالاعتراف بالسيد: .... ، بهذه الصفة وأن تمد له يد المعونة و المساعدة في جميع ما يحتاج إليه.

في .... من عام ....

وزير الخارجية	رئيس الدولة
التوقيع	التوقيع

الملحق السادس

Convention de Vienne sur les relations diplomatiques 1961

Conclue à Vienne le 18 avril 1961 Approuvée par l'Assemblée fédérale le 21 juin 1963 [(1)] Instrument de ratification déposé par la Suisse le 30 octobre 1963 Entrée en vigueur pour la Suisse le 24 avril 1964

(Etat le 26 mai 2009)

Les Etats Parties à la présente Convention,

Rappelant que, depuis une époque reculée, les peuples de tous les pays reconnaissent le statut des agents diplomatiques,

Conscients des buts et des principes de la Charte des Nations Unies[(2)] concernant l'égalité souveraine des Etats, le maintien de la paix et de la sécurité internationales et de développement de relations amicales entre les nations,

Persuadés qu'une convention internationale sur les relations, privilèges et immunités diplomatiques contribuerait à favoriser les relations d'amitié entre les pays, quelle que soit la diversité de leurs régimes constitutionnels et sociaux,

Convaincus que le but des dits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement

---

(1) RO 1964 429.

(2) RS 0.120.

efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentant des Etats,

Affirmant que les règles du droit international coutumier doivent continuer à régir les questions qui n'ont pas été expressément réglées dans les dispositions de la présente Convention,

Sont convenus de ce qui suit:

Art. 1 - Aux fins de la présente Convention, les expressions suivantes s'entendent comme il est précisé ci-dessous:

a. L'expression "chef de mission" s'entend de la personne chargée par l'Etat accréditant d'agir en cette qualité;

b. L'expression "membres de la mission" s'entend du chef de la mission et des membres du personnel de la mission;

c. L'expression "membres du personnel de la mission" s'entend des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la mission;

d. L'expression "membres du personnel diplomatique" s'entend des membres du personnel de la mission qui ont la qualité de diplomates;

e. L'expression "agent diplomatique" s'entend du chef de la mission ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission;

f. L'expression "membres du personnel administratif et technique" s'entend des membres du personnel de la mission employés dans le service administratif et technique de la mission;

g. L'expression "membres du personnel de service" s'entend des membres du personnel de la mission employés au service

domestique de la mission;

h. L’expression “domestique privé” s’entend des personnes employées au service domestique d’un membre de la mission, qui, ne sont pas des employés de l’Etat accréditant;

i. L’expression “locaux de la mission” s’entend des bâtiments ou des parties de bâtiments et du terrain attenant qui, quel qu’en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins de la mission, y compris la résidence du chef de la mission.

Art. 2 - L’établissement de relations diplomatiques entre Etats et l’envoi de missions diplomatiques permanentes se font par consentement- mutuel.

Art. 3 - 1. Les fonctions d’une mission diplomatique consistent notamment à:

a. Représenter l’Etat accréditant auprès de l’Etat accréditaire;

b. Protéger dans l’Etat accréditaire les intérêts de l’Etat accréditant et de ses ressortissants, dans les limites admises par le droit international

c. Négocier avec le gouvernement de l’Etat accréditaire;

d. S’informer par tous les moyens licites des conditions et de l’évolution des événements dans l’Etat accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l’Etat accréditant;

e. Promouvoir des relations amicales et développer les relations économiques, culturelles et scientifiques entre l’Etat accréditant et l’Etat accréditaire.

2. Aucune disposition de la présente Convention ne saurait être interprétée comme interdisant l'exercice de fonctions consulaires par une mission diplomatique.

Art. 4 - 1. L'Etat accréditant doit s'assurer que la personne qu'il envisage d'accréditer comme chef de la mission auprès de l'Etat accréditaire a reçu l'agrément de cet Etat.

2. L'Etat accréditaire n'est pas tenu de donner à l'Etat accréditant les raisons d'un refus d'agrément.

Art. 5 - 1. L'Etat accréditant, après due notification aux Etats accréditaires intéressés, peut accréditer un chef de mission ou affecter un membre du personnel diplomatique, suivant le cas, auprès de plusieurs Etats, à moins que l'un des Etats accréditaires ne s'y oppose expressément.

2. Si l'Etat accréditant accrédite un chef de mission auprès d'un ou de plusieurs autres Etats, il peut établir une mission diplomatique dirigée par un chargé d'affaires ad interim dans chacun des Etats où le chef de la mission n'a pas sa résidence permanente.

3. Un chef de mission ou un membre du personnel diplomatique de la mission peut représenter l'Etat accréditant auprès de toute organisation internationale.

Art. 6 - Plusieurs Etats peuvent accréditer la même personne en qualité de chef de mission auprès d'un autre Etat, à moins que l'Etat accréditaire ne s'y oppose.

Art. 7 - Sous réserve des dispositions des art. 5, 8, 9 et 11, l'Etat accréditant nomme à son choix les membres du personnel de la mission. En ce qui concerne les attachés militaires, navals

ou de l'air, l'Etat accréditaire peut exiger que leurs noms lui soient soumis à l'avance aux fins d'approbation.

Art. 8 - 1. Les membres du personnel diplomatique de la mission auront en principe la nationalité de l'Etat accréditant.

2. Les membres du personnel diplomatique de la mission ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat accréditaire qu'avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer.

3. L'Etat accréditaire peut se réserver le même droit en ce qui concerne les ressortissants d'un Etat tiers qui ne sont pas également ressortissants de l'Etat accréditant.

Art. 9 - 1. L'Etat accréditaire peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'Etat accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel diplomatique de la mission est persona non grata ou que tout autre membre du personnel de la mission n'est pas acceptable. L'Etat accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas. Une personne peut être déclarée non grata ou non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'Etat accréditaire.

2. Si l'Etat accréditant refuse d'exécuter, ou n'exécute pas dans un délai raisonnable, les obligations qui lui incombent aux termes du par. 1 du présent article, l'Etat accréditaire peut refuser de reconnaître à la personne en cause la qualité de membre de la mission.

Art. 10 - 1. Sont notifiés au Ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire ou à tel autre ministère dont il aura été convenu:

a. La nomination des membres de la mission, leur arrivée et leur départ définitif ou la cessation de leurs fonctions dans la mission;

b. L'arrivée et le départ définitif d'une personne appartenant à la famille d'un membre de la mission, et, s'il y a lieu, le fait qu'une personne devient ou cesse d'être membre de la famille d'un membre de la mission;

c. L'arrivée et le départ définitif de domestiques privés au service des personnes visées à l'alinéa a ci-dessus, et, s'il y a lieu, le fait qu'ils quittent le service desdites personnes;

d. L'engagement et le congédiement de personnes résidant dans l'Etat accréditaire, en tant que membres de la mission ou en tant que domestiques privés ayant droit aux privilèges et immunités.

2. Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif doivent également faire l'objet d'une notification préalable.

Art. 11 - 1. A défaut d'accord explicite sur l'effectif de la mission, l'Etat accréditaire peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme raisonnable et normal, eu égard aux circonstances et conditions qui règnent dans cet Etat et aux besoins de la mission en cause.

2. L'Etat accréditaire peut également, dans les mêmes limites et sans discrimination, refuser d'admettre des fonctionnaires d'une certaine catégorie.

Art. 12 - L'Etat accréditant ne doit pas, sans avoir obtenu au préalable le consentement exprès de l'Etat accréditaire, établir des bureaux faisant partie de la mission dans d'autres localités que

celles où la mission elle-même est établie.

Art. 13 - 1. Le chef de la mission est réputé avoir assumé ses fonctions dans l'Etat accréditaire dès qu'il a présenté ses lettres de créance ou dès qu'il a notifié son arrivée et qu'une copie figurée de ses lettres de créance a été présentée au Ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire, ou à tel autre ministère dont il aura été convenu, selon la pratique en vigueur dans l'Etat accréditaire, qui doit être appliquée d'une manière uniforme.

2. L'ordre de présentation des lettres de créance ou d'une copie figurée de ces lettres est déterminé par la date et l'heure d'arrivée du chef de la mission.

Art. 14 - 1. Les chefs de mission sont répartis en trois classes, à savoir:

a. Celle des ambassadeurs ou nonces accrédités auprès des chefs d'Etat et des autres chefs de mission ayant un rang équivalent;

b. Celle des envoyés, ministres ou internonces accrédités auprès des chefs d'Etat;

c. Celle des chargés d'affaires accrédités auprès des Ministres des Affaires étrangères.

2. Sauf en ce qui touche la préséance et l'étiquette, aucune différence n'est faite entre les chefs de mission en raison de leur classe.

Art. 15 - Les Etats conviennent de la classe à laquelle doivent appartenir les chefs de leurs missions.

Art. 16 - 1. Les chefs de mission prennent rang dans chaque

classe suivant la date et l'heure à laquelle ils ont assumé leurs fonctions conformément à l'art. 13.

2. Les modifications apportées aux lettres de créance d'un chef de mission qui n'impliquent pas de changements de classe n'affectent pas son rang de préséance.

3. Le présent article n'affecte pas les usages qui sont ou seraient acceptés par l'Etat accréditaire en ce qui concerne la préséance du représentant du Saint-Siège.

Art. 17 - L'ordre de préséance des membres du personnel diplomatique de la mission est notifié par le chef de mission au Ministère des Affaires étrangères ou à tel autre ministère dont il aura été convenu.

Art. 18 - Dans chaque Etat, la procédure à suivre pour la réception des chefs de mission doit être uniforme à l'égard de chaque classe.

Art. 19 - 1. Si le poste de chef de la mission est vacant, ou si le chef de la mission est empêché d'exercer ses fonctions, un chargé d'affaires ad interim agit à titre provisoire comme chef de la mission. Le nom du chargé d'affaires ad interim sera notifié soit par le chef de la mission, soit, au cas où celui-ci est empêché de le faire, par le

Ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditant, au Ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire ou à tel autre ministère dont il aura été convenu.

2. Au cas où aucun membre du personnel diplomatique de la mission n'est présent dans l'Etat accréditaire, un membre du

personnel administratif et technique peut, avec le consentement de l'Etat accréditaire, être désigné par l'Etat accréditant pour gérer les affaires administratives courantes de la mission.

Art. 20 - La mission et son chef ont le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat accréditant sur les locaux de la mission, y compris la résidence du chef de la mission, et sur les moyens de transport de celui-ci.

Art. 21 - 1. L'Etat accréditaire doit, soit faciliter l'acquisition sur son territoire, dans le cadre de sa législation, par l'Etat accréditant des locaux nécessaires à sa mission, soit aider I'Etat accréditant à se procurer des locaux d'une autre manière.

2. Il doit également, s'il en est besoin, aider les missions à obtenir des logements convenables pour leurs membres.

Art. 22 - 1. Les locaux de la mission sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat accréditaire d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la mission.

2. L'Etat accréditaire a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie.

3. Les locaux de la mission, leur ameublement et les autres objets qui s'y trouvent, ainsi que les moyens de transport de la mission, ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution.

Art. 23 - 1. L'Etat accréditant et le chef de la mission sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou

communaux, au titre des locaux de la mission dont ils sont propriétaires ou locataires, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat accréditaire, ils sont à la charge de la personne qui traite avec l'Etat accréditant ou avec le chef de la mission.

Art. 24 - Les archives et documents de la mission sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent.

Art. 25 - L'Etat accréditaire accorde toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions de la mission.

Art. 26 - Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat accréditaire assure à tous les membres de la mission la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire.

Art. 27 - 1. L'Etat accréditaire permet et protège la libre communication de la mission pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement ainsi qu'avec les autres missions et consulats de l'Etat accréditant, où qu'ils se trouvent, la mission peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris les courriers diplomatiques et les messages en code ou en chiffre. Toutefois, la mission ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat accréditaire.

2. La correspondance officielle de la mission est inviolable. L'expression "correspondance officielle" s'entend de toute la

correspondance relative à la mission et à ses fonctions.

3. La valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue.

4. Les colis constituant la valise diplomatique doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents diplomatiques ou des objets à usage officiel.

5. Le courrier diplomatique, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise diplomatique, est, dans l'exercice de ses fonctions, protégé par l'Etat accréditaire. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

6. L'Etat accréditant, ou la mission, peut nommer des courriers diplomatiques ad hoc. Dans ce cas, les dispositions du par. 5 du présent article seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier aura remis au destinataire la valise diplomatique dont il a la charge.

7. La valise diplomatique peut être confiée au commandant d'un aéronef commercial qui doit atterrir à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme un courrier diplomatique. La mission peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise diplomatique des mains du commandant de l'aéronef.

Art. 28 - Les droits et redevances perçus par la mission pour des actes officiels sont exempts de tous impôts et taxes.

Art. 29 - La personne de l’agent diplomatique est inviolable. Il ne peut être soumis à aucune forme d’arrestation ou de détention. L’Etat accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité.

Art. 30 - 1. La demeure privée de l’agent diplomatique jouit de la même inviolabilité et de la même protection que des locaux de la mission.

2. Ses documents, sa correspondance et, sous réserve du par. 3 de l’art. 31, ses biens jouissent également de l’inviolabilité.

Art. 31 - 1. L’agent diplomatique jouit de l’immunité de la juridiction pénale de l’Etat accréditaire. Il jouit également de l’immunité de sa juridiction civile et administrative, sauf s’il s’agit:

a. D’une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l’Etat accréditaire, à moins que l’agent diplomatique ne le possède pour le compte de l’Etat accréditant aux fins de la mission;

b. D’une action concernant une succession, dans laquelle l’agent diplomatique figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire, à titre privé et non pas au nom de l’Etat accréditant;

c. D’une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu’elle soit, exercée par l’agent diplomatique dans l’Etat accréditaire en dehors de ses fonctions officielles.

2. L’agent diplomatique n’est pas obligé de donner son témoignage.

3. Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard de l'agent diplomatique, sauf dans les cas prévus aux al. a, b, et c du par. 1 du présent article, et pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de sa demeure.

4. L'immunité de juridiction d'un agent diplomatique dans l'Etat accréditaire ne saurait exempter cet agent de la juridiction de l'Etat accréditant.

Art. 32 - 1. L'Etat accréditant peut renoncer à l'immunité de juridiction des agents diplomatiques et des personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'art. 37.

2. La renonciation doit toujours être expresse.

3. Si un agent diplomatique ou une personne bénéficiant de l'immunité de juridiction en vertu de l'art. 37 engage une procédure, il n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour une action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

Art. 33 - 1. Sous réserve des dispositions du par. 3 du présent article l'agent diplomatique est, pour ce qui est des services rendus à l'Etat accréditant, exempté des dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat accréditaire.

2. L'exemption prévue au par. 1 du présent article s'applique

également aux domestiques privés qui sont au service exclusif de l'agent diplomatique, à condition:

a. Qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire ou n'y aient pas leur résidence permanente; et

b. Qu'ils soient soumis aux dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat accréditant ou dans un Etat tiers.

3. L'agent diplomatique qui a à son service des personnes auxquelles l'exemption prévue au par. 2 du présent article ne s'applique pas doit observer les obligations que les dispositions de sécurité sociale de l'Etat accréditaire imposent à l'employeur.

4. L'exemption prévue aux par. 1 et 2 du présent article n'exclut pas la participation volontaire au régime de sécurité sociale de l'Etat accréditaire pour autant qu'elle est admise par cet Etat.

5. Les dispositions du présent article n'affectent pas les accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs à la sécurité sociale qui ont été conclus antérieurement et elles n'empêchent pas la conclusion ultérieure de tels accords.

Art. 34 - L'agent diplomatique est exempt de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux, à l'exception:

a. Des impôts indirects d'une nature telle qu'ils sont normalement incorporés dans le prix des marchandises ou des services;

b. Des impôts et taxes sur les biens immeubles privés situés sur le territoire de l'Etat accréditaire, à moins que l'agent diplomatique

ne les possède pour le compte de l'Etat accréditant, aux fins de la mission;

c. Des droits de succession perçus par l'Etat accréditaire, sous réserve des dispositions du par. 4 de l'art. 39;

d. Des impôts et taxes sur les revenus privés qui ont leur source dans l'Etat accréditaire et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales situées dans l'Etat accréditaire;

e. Des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus;

f. Des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre en ce qui concerne les biens immobiliers, sous réserve des dispositions de l'art. 23.

Art. 35 - L'Etat accréditaire doit exempter les agents diplomatiques de toute prestation personnelle, de tout service public de quelque nature qu'il soit et des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

Art.36 - 1. Suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat accréditaire accorde l'entrée et l'exemption de droits de douane, taxes et autres redevances connexes autres que frais d'entreposage, de transport et frais afférents à des services analogues sur:

a. Les objets destinés à l'usage officiel de la mission;

b. Les objets destinés à l'usage personnel de l'agent diplomatique ou des membres de sa famille qui font partie de son ménage, y compris les effets destinés à son installation.

2. L'agent diplomatique est exempté de l'inspection de son bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au par. 1 du présent article, ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'Etat accréditaire. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de l'agent diplomatique ou de son représentant autorisé.

Art. 37 - 1. Les membres de la famille de l'agent diplomatique qui font partie de son ménage bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les art. 29 à 36, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire.

2. Les membres du personnel administratif et technique de la mission, ainsi que les membres de leurs familles qui font partie de leurs ménages respectifs, bénéficient, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire ou n'y aient pas leur résidence permanente, des privilèges et immunités mentionnés dans les art. 29 à 35, sauf que l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat accréditaire mentionnée au par. 1 de l'art. 31 ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

Ils bénéficient aussi des privilèges mentionnés au par. 1 de l'art. 36 pour ce qui est des objets importés lors de leur première installation.

3. Les membres du personnel de service de la mission qui ne sont pas ressortissants de l'Etat accréditaire ou n'y ont pas leur résidence permanente bénéficient de l'immunité; pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, et de

l’exemption des impôts et taxes sur les salaires quصils reçoivent du fait de leurs services, ainsi que de l’exemption prévue à l’art. 33.

4. Les domestiques privés des membres de la mission qui ne sont pas ressortissants de l’Etat accréditaire ou n’y ont pas leur résidence permanente sont exemptés des impôts et taxes sur les salaires qu’ils reçoivent du fait de leurs services. A tous autres égards, ils ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure admise par l’Etat accréditaire. Toutefois, l’Etat accréditaire doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d’une manière excessive l’accomplissement des fonctions de la mission.

Art. 38 - 1. A moins que des privilèges et immunités supplémentaires n’aient été accordés par l’Etat accréditaire, l’agent diplomatique qui a la nationalité de l’Etat accréditaire ou y a sa résidence permanente ne bénéficie de l’immunité de juridiction et de l’inviolabilité que pour les actes officiels accomplis dans l’exercice de ses fonctions.

2. Les autres membres du personnel de la mission et les domestiques privés qui sont ressortissants de l’Etat accréditaire ou qui y ont leur résidence permanente ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure où cet Etat les leur reconnaît. Toutefois, l’Etat accréditaire doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d’une manière excessive l’accomplissement des fonctions de la mission.

Art. 39 - 1. Toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en bénéficie dès qu’elle pénètre sur le territoire de l’Etat accréditaire pour gagner son poste ou, si elle se trouve déjà sur

ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée au Ministère des Affaires étrangères ou à tel autre ministère dont il aura été convenu.

2. Lorsque les fonctions d'une personne bénéficiant des privilèges et immunités prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où cette personne quitte le pays, ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été accordé à cette fin, mais ils subsistent jusqu'à ce moment, même en cas de conflit armé. Toutefois, l'immunité subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions comme membre de la mission.

3. En cas de décès d'un membre de la mission, les membres de sa famille continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable leur permettant de quitter le territoire de l'Etat accréditaire.

4. En cas de décès d'un membre de la mission qui n'est pas ressortissant de l'Etat accréditaire ou n'y a pas sa résidence permanente ou d'un membre de sa famille qui fait partie de son ménage, l'Etat accréditaire permet le retrait des biens meubles du défunt, à l'exception de ceux qui auront été acquis dans le pays et qui font l'objet d'une prohibition d'exportation au moment de son décès. Il ne sera pas prélevé de droits de succession sur les biens meubles dont la présence dans l'Etat accréditaire était due uniquement à la présence dans cet Etat du défunt en tant que membre de la mission ou membre de la famille d'un membre de la mission.

Art. 40 - 1. Si l'agent diplomatique traverse le territoire ou se trouve sur le territoire d'un Etat tiers, qui lui a accordé un visa de passeport au cas où ce visa est requis, pour aller assumer ses

fonctions ou rejoindre son poste, ou pour rentrer dans son pays, l'Etat tiers lui accordera l'inviolabilité et toutes autres immunités nécessaires pour permettre son passage ou son retour. Il fera de même pour les membres de sa famille bénéficiant des privilèges et immunités qui accompagnent l'agent diplomatique ou qui voyagent séparément pour le rejoindre ou pour rentrer dans leur pays.

2. Dans des conditions similaires à celles qui sont prévues au par. 1 du présent article, les Etats tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des membres du personnel administratif et technique ou de service de la mission et des membres de leur famille.

3. Les Etats tiers accordent à la correspondance et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et protection que l'Etat accréditaire. Ils accordent aux courriers diplomatiques, auxquels un visa de passeport a été accordé si ce visa était requis, et aux valises diplomatiques en transit la même inviolabilité et la même protection que l'Etat accréditaire est tenu de leur accorder.

4. Les obligations des Etats tiers en vertu des par. 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également aux personnes respectivement mentionnées dans ces paragraphes, ainsi qu'aux communications officielles et aux valises diplomatiques lorsque leur présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à la force majeure.

Art. 41 - 1. Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat.

2. Toutes les affaires officielles traitées avec l'Etat accréditaire, confiées à la mission par l'Etat accréditant, doivent être traitées avec le Ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire ou par son intermédiaire, ou avec tel autre ministère dont il aura été convenu.

3. Les locaux de la mission ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission telles qu'elles sont énoncées dans la présente Convention, ou dans d'autres règles du droit international général, ou dans les accords particuliers en vigueur entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire.

Art. 42 - L'agent diplomatique n'exercera pas dans l'Etat accréditaire une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel.

Art. 43 - Les fonctions d'un agent diplomatique prennent fin notamment:

a. Par la notification de l'Etat accréditant à l'Etat accréditaire que les fonctions de l'agent diplomatique ont pris fin;

b. Par la notification de l'Etat accréditaire à l'Etat accréditant que, conformément au par. 2 de l'art. 9, cet Etat refuse de reconnaître l'agent diplomatique comme membre de la mission.

Art. 44 - L'Etat accréditaire doit, même en cas de conflit armé, accorder des facilités pour permettre aux personnes bénéficiant des privilèges et immunités, autres que les ressortissants de l'Etat accréditaire, ainsi qu'aux membres de la famille de ces personnes, quelle que soit leur nationalité, de quitter son territoire dans les meilleurs délais. Il doit en particulier, si besoin est, mettre à leur disposition les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens.

Art. 45 - En cas de rupture des relations diplomatiques entre deux Etats, ou si une mission est rappelée définitivement ou temporairement:

a. L'Etat accréditaire est tenu, même en cas de conflit armé, de respecter et de protéger les locaux de la mission, ainsi que ses biens et ses archives;

b. L'Etat accréditant peut confier la garde des locaux de la mission, avec les biens qui s'y trouvent, ainsi que les archives, à un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire;

c. L'Etat accréditant peut confier la protection de ses intérêts et de ceux de ses ressortissants à un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire.

Art. 46 - Avec le consentement préalable de l'Etat accréditaire, et sur demande d'un Etat tiers non représenté dans cet Etat, l'Etat accréditant peut assumer la protection temporaire des intérêts de l'Etat tiers et de ses ressortissants.

Art. 47 - 1. En appliquant les dispositions de la présente Convention, l'Etat accréditaire ne fera pas de discrimination entre les Etats.

2. Toutefois, ne seront pas considérés comme discriminatoires:

a. Le fait pour l'Etat accréditaire d'appliquer restrictivement l'une des dispositions de la présente Convention parce qu'elle est ainsi appliquée à sa mission dans l'Etat accréditant;

b. Le fait pour des Etats de se faire mutuellement bénéficier, par coutume ou par voie d'accord, d'un traitement plus favorable

que ne le requièrent les dispositions de la présente Convention.

Art. 48 - La présente Convention sera ouverte à la signature de tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée, ainsi que de tout Etat partie au Statut de la Cour internationale de Justice3 et de tout autre Etat invité par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies à devenir partie à la Convention, de la manière suivante: jusqu'au 31 octobre 1961, au Ministère fédéral des Affaires étrangères d'Autriche et ensuite, jusqu'au 31 mars 1962, au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York.

Art. 49 - La présente Convention sera ratifiée. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Art. 50 - La présente Convention restera ouverte à l'adhésion de tout Etat appartenant à l'une des quatre catégories mentionnées à l'art. 48. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Art. 51 - 1. La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du vingtdeuxième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des Etats qui ratifieront la Convention ou y adhéreront après le dépôt du vingt-deuxième instrument de ratification ou d'adhésion, la Convention entrera en vigueur le trentième jour après le dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Art. 52 - Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations

Unies notifiera à tous les Etats appartenant à l'une des quatre catégories mentionnées à l'art. 48:

a. Les signatures apposées à la présente Convention et le dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion, conformément aux art. 48, 49 et 50

b. La date à laquelle la présente Convention entrera en vigueur, conformément à l'art. 51.

Art. 53 - L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en fera tenir copie certifiée conforme à tous les Etats appartenants à l'une des quatre catégories mentionnées à l'art. 48.

En foi de quoi, les plénipotentiaires soussignés, dûment autorisés par leurs gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention.

Fait à Vienne, le dix-huit avril mil neuf cent soixante et un.

(Suivent les signatures)

Champ d'application le 26 mai 2009 (1)

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Afghanistan	6 octobre	1965 A	5 novembre	1965
Afrique du Sud	21 août	1989	20 septembre	1989
Albanie	8 février	1988	9 mars	1988
Algérie	14 avril	1964 A	14 mai	1964
Allemagne***	11 novembre	1964	11 décembre	1964
Andorre	3 juillet	1996 A	2 août	1996
Angola	9 août	1990 A	8 septembre	1990
Arabie Saoudite*	10 février	1981 A	12 mars	1981
Argentine	10 octobre	1963	24 avril	1964
Arménie	23 juin	1993 A	23 juillet	1993
Australie**	26 janvier	1968	25 février	1968
Autriche	28 avril	1966	28 mai	1966
Azerbaïdjan	13 août	1992 A	12 septembre	1992
Bahamas**	17 mars	1977 S	10 juillet	1973
Bahreïn***	2 novembre	1971 A	2 décembre	1971
Bangladesh	13 janvier	1978 S	26 mars	1971
Barbade	6 mai	1968 S	30 novembre	1966
Bélarus***	14 mai	1964	13 juin	1964
Belgique**	2 mai	1968	1er juin	1968
Belize	30 novembre	2000 A	30 décembre	2000
Bénin	27 mars	1967 A	26 avril	1967
Bhoutan	7 décembre	1972 A	6 janvier	1973
Bolivie	28 décembre	1977 A	27 janvier	1978
Bosnie et Herzégovine	1er septembre	1993 S	6 mars	1992
Botswana*	11 avril	1969 A	11 mai	1969
Brésil	25 mars	1965	24 avril	1965

(1) Une version du champ d'application mise à jour est publiée sur le site web du DFAE (http://www.dfae.admin.ch/traites).

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Bulgarie***	17 janvier	1968	16 février	1968
Burkina Faso	4 mai	1987 A	3 juin	1987
Burundi	1er mai	1968 A	31 mai	1968
Cambodge*	31 août	1965 A	30 septembre	1965
Cameroun	4 mars	1977 A	3 avril	1977
Canada**	26 mai	1966	25 juin	1966
Cap-Vert	30 juillet	1979 A	29 août	1979
Chili	9 janvier	1968	8 février	1968
Chine*	25 novembre	1975 A	25 décembre	1975
Chine (Taiwan)	19 décembre	1969	18 janvier	1970
Chypre	10 septembre	1968 A	10 octobre	1968
Colombie	5 avril	1973	5 mai	1973
Comores	27 septembre	2004 A	27 octobre	2004
Congo (Brazzaville)	11 mars	1963 A	24 avril	1964
Congo (Kinshasa)	19 juillet	1965	18 août	1965
Corée (Nord)	29 octobre	1980 A	28 novembre	1980
Corée (Sud)	28 décembre	1970	27 janvier	1971
Costa Rica	9 novembre	1964	9 décembre	1964
Côte d'Ivoire	1er octobre	1962 A	24 avril	1964
Croatie	12 octobre	1992 S	8 octobre	1991
Cuba	26 septembre	1963	24 avril	1964
Danemark**	2 octobre	1968	1er novembre	1968
Djibouti	2 novembre	1978 A	2 décembre	1978
Dominique	24 novembre	1987 S	3 novembre	1978
Egypte*	9 juin	1964 A	9 juillet	1964
El Salvador	9 décembre	1965 A	8 janvier	1966
Emirats arabes unis	24 février	1977 A	26 mars	1977
Equateur	21 septembre	1964	21 octobre	1964
Erythrée	14 janvier	1997 A	13 février	1997
Espagne	21 novembre	1967 A	21 décembre	1967

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Estonie	21 octobre	1991 A	20 novembre	1991
Etats-Unis**	13 novembre	1972	13 décembre	1972
Ethiopie	22 mars	1979 A	21 avril	1979
Fidji	21 juin	1971 S	10 octobre	1970
Finlande	9 décembre	1969	8 janvier	1970
France***	31 décembre	1970	30 janvier	1971
Gabon	2 avril	1964 A	2 mai	1964
Géorgie	12 juillet	1993 A	11 août	1993
Ghana	28 juin	1962	24 avril	1964
Grèce**	16 juillet	1970	15 août	1970
Grenade	2 septembre	1992 A	2 octobre	1992
Guatemala	1er octobre	1963	24 avril	1964
Guinée	10 janvier	1968 A	9 février	1968
Guinée-Bissau	11 août	1993 A	10 septembre	1993
Guinée équatoriale	30 août	1976 A	29 septembre	1976
Guyana	28 décembre	1972 A	27 janvier	1973
Haïti**	2 février	1978 A	4 mars	1978
Honduras	13 février	1968 A	14 mars	1968
Hongrie**	24 septembre	1965	24 octobre	1965
Inde	15 octobre	1965 A	14 novembre	1965
Indonésie	4 juin	1982 A	4 juillet	1982
Iran	3 février	1965	5 mars	1965
Iraq*	15 octobre	1963	24 avril	1964
Irlande**	10 mai	1967	9 juin	1967
Islande	18 mai	1971 A	17 juin	1971
Israël	11 août	1970	10 septembre	1970
Italie	25 juin	1969	25 juillet	1969
Jamaïque	5 juin	1963 A	24 avril	1964
Japon***	8 juin	1964	8 juillet	1964
Jordanie	29 juillet	1971 A	28 août	1971
Kazakhstan	5 janvier	1994 A	4 février	1994

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Kenya	1er juillet	1965 A	31 juillet	1965
Kirghizistan	7 octobre	1994 A	6 novembre	1994
Kiribati	2 avril	1982 S	12 juillet	1979
Koweït*	23 juillet	1969 A	22 août	1969
Laos	3 décembre	1962 A	24 avril	1964
Lesotho	26 novembre	1969 A	26 décembre	1969
Lettonie	13 février	1992 A	14 mars	1992
Liban	16 mars	1971	15 avril	1971
Libéria	15 mai	1962	24 avril	1964
Libye*	7 juin	1977 A	7 juillet	1977
Liechtenstein	8 mai	1964	7 juin	1964
Lituanie	15 janvier	1992 A	14 février	1992
Luxembourg**	17 août	1966	16 septembre	1966
Macédoine	18 août	1993 S	17 novembre	1991
Madagascar	31 juillet	1963 A	24 avril	1964
Malaisie	9 novembre	1965 A	9 décembre	1965
Malawi	19 mai	1965 A	18 juin	1965
Maldives	2 octobre	2007 A	1er novembre	2007
Mali	28 mars	1968 A	27 avril	1968
Malte***	7 mars	1967 S	1er octobre	1964
Maroc*	19 juin	1968 A	19 juillet	1968
Marshall, Iles	9 août	1991 A	8 septembre	1991
Maurice	18 juillet	1969 S	12 mars	1968
Mauritanie	16 juillet	1962 A	24 avril	1964
Mexique	16 juin	1965	16 juillet	1965
Micronésie	29 avril	1991 A	29 mai	1991
Moldova	26 janvier	1993 A	25 février	1993
Monaco	4 octobre	2005 A	3 novembre	2005
Mongolie***	5 janvier	1967 A	4 février	1967
Monténégro	23 octobre	2006 S	3 juin	2006
Mozambique	18 novembre	1981 A	18 décembre	1981

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Myanmar	7 mars	1980 A	6 avril	1980
Namibie	14 septembre	1992 A	14 octobre	1992
Nauru	5 mai	1978 S	31 janvier	1978
Népal*	28 septembre	1965 A	28 octobre	1965
Nicaragua	31 octobre	1975 A	30 novembre	1975
Niger	5 décembre	1962 A	24 avril	1964
Nigéria	19 juin	1967	19 juillet	1967
Norvège	24 octobre	1967	23 novembre	1967
Nouvelle-Zélande **	23 septembre	1970	23 octobre	1970
Oman	31 mai	1974 A	30 juin	1974
Ouganda	15 avril	1965 A	15 mai	1965
Ouzbékistan	2 mars	1992 A	1er avril	1992
Pakistan	29 mars	1962	24 avril	1964
Panama	4 décembre	1963	24 avril	1964
Papouasie-Nouvelle-Guinée	4 décembre	1975 S	16 septembre	1975
Paraguay	23 décembre	1969 A	22 janvier	1970
Pays-Bas***	7 septembre	1984 A	7 octobre	1984
Pérou	18 décembre	1968 A	17 janvier	1969
Philippines	15 novembre	1965	15 décembre	1965
Pologne**	19 avril	1965	19 mai	1965
Portugal	11 septembre	1968 A	11 octobre	1968
Qatar*	6 juin	1986 A	6 juillet	1986
République centrafricaine	19 mars	1973	18 avril	1973
République dominicaine	14 janvier	1964	24 avril	1964
République tchèque	22 février	1993 S	1er janvier	1993
Roumanie	15 novembre	1968	15 décembre	1968
Royaume-Uni**	1er septembre	1964	1er octobre	1964

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Russie**	25 mars	1964	24 avril	1964
Rwanda	15 avril	1964 A	15 mai	1964
Sainte-Lucie	27 août	1986 S	22 février	1978
Saint-Marin	8 septembre	1965	8 octobre	1965
Saint-Siège	17 avril	1964	17 mai	1964
Saint-Vincent-et-les Grenadines	27 avril	1999 S	27 octobre	1979
Samoa	26 octobre	1987 A	25 novembre	1987
Sao Tomé-et-Principe	3 mai	1983 A	2 juin	1983
Sénégal	12 octobre	1972	11 novembre	1972
Serbie	12 mars	2001 S	27 avril	1992
Seychelles	29 mai	1979 A	28 juin	1979
Sierra Leone	13 août	1962 A	24 avril	1964
Singapour	1er avril	2005 A	1er mai	2005
Slovaquie	28 mai	1993 S	1er janvier	1993
Slovénie	6 juillet	1992 S	25 juin	1991
Somalie	29 mars	1968 A	28 avril	1968
Soudan*	13 avril	1981 A	13 mai	1981
Sri Lanka	2 juin	1978	2 juillet	1978
Suède	21 mars	1967	20 avril	1967
Suisse	30 octobre	1963	24 avril	1964
Suriname	28 octobre	1992 A	27 novembre	1992
Swaziland	25 avril	1969 A	25 mai	1969
Syrie*	4 août	1978 A	3 septembre	1978
Tadjikistan	6 mai	1996 A	5 juin	1996
Tanzanie**	5 novembre	1962	24 avril	1964
Tchad	3 novembre	1977 A	3 décembre	1977
Thaïlande**	23 janvier	1985	22 février	1985
Timor-Leste	30 janvier	2004 A	29 février	2004
Togo	27 novembre	1970 A	27 décembre	1970

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Tonga**	31 janvier	1973 S	4 juin	1970
Trinité-et-Tobago	19 octobre	1965 A	18 novembre	1965
Tunisie	24 janvier	1968 A	23 février	1968
Turkménistan	25 septembre	1996 A	25 octobre	1996
Turquie	6 mars	1985 A	5 avril	1985
Tuvalu	15 septembre	1982 S	23 octobre	1978
Ukraine***	12 juin	1964	12 juillet	1964
Uruguay	10 mars	1970	9 avril	1970
Venezuela*	16 mars	1965	15 avril	1965
Vietnam*	26 août	1980 A	25 septembre	1980
Yémen	24 novembre	1976 A	24 décembre	1976
Zambie	16 juin	1975 S	24 octobre	1964
Zimbabwe	13 mai	1991 A	12 juin	1991

* Réserves et déclarations.

** Objections. Les réserves, déclarations et objections ne sont pas publiées au RO. Les textes en français et en anglais pourront être consultés à l'adresse du site Internet des Nations Unies:http://untreaty.un.org/ ou obtenus à la Direction du droit international public (DDIP), Section des traités internationaux, 3003 Berne.

الملحق السابع

Convention de Vienne sur les relations consulaires

1963

Faite à Vienne le 24 avril 1963.

Entrée en vigueur le 19 mars 1967.

Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 596, p. 261.

1. Convention de Vienne sur les relations consulaires Faite à Vienne le 24 avril 1963[1]

Les Etats parties à la présente Convention,

Rappelant que, depuis une époque reculée, des relations consulaires se sont établis entre les peuples,

Conscients des Buts et des Principes de la Charte des Nations Unies concernant l'égalité souveraine des Etats, le maintien de la paix et de la sécurité internationales et le développement de relations amicales entre les nations,

Considérant que la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques a adopté la Convention

(1) Entrée en vigueur le 19 mars 1967. Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 596, p. 261.

de Vienne sur les relations diplomatiques qui a été ouverte à la signature le 18 avril 1961,

Persuadés qu'une convention internationale sur les relations, privilèges et immunités consulaires contribuerait elle aussi à favoriser les relations d'amitié entre les pays, quelle que soit la diversité de leurs régimes constitutionnels et sociaux,

Convaincus que le but desdits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace de leurs fonctions par les postes consulaires au nom de leurs Etats respectifs,

Affirmant que les règles du droit international coutumier continueront à régir les questions qui n'ont pas été expressément réglées dans les dispositions de la présente Convention,

Sont convenus de ce qui suit:

Article premier - DÉFINITIONS

1. Aux fins de la présente Convention, les expressions suivantes s'entendent comme il est précisé ci-dessous:

a) L'expression «poste consulaire» s'entend de tout consulat général, consulat, vice-consulat ou agence consulaire;

b) L'expression «circonscription consulaire» s'entend du territoire attribué à un poste consulaire pour l'exercice des fonctions consulaires;

c) L’expression «chef de poste consulaire» s’entend de la personne chargée d’agir en cette qualité;

d) L’expression «fonctionnaire consulaire» s’entend de toute personne, y compris le chef de poste consulaire, chargée en cette qualité de l’exercice de fonctions consulaires;

e) L’expression «employé consulaire» s’entend de toute personne employée dans les services administratifs ou techniques d’un poste consulaire;

f) L’expression «membre du personnel de service» s’entend de toute personne affectée au service domestique d’un poste consulaire;

g) L’expression «membres du poste consulaire» s’entend des fonctionnaires consulaires, employés consulaires et membres du personnel de service;

h) L’expression «membres du personnel consulaire» s’entend des fonctionnaires consulaires autres que le chef de poste consulaire, des employés consulaires et des membres du personnel de service;

i) L’expression «membre du personnel privé» s’entend d’une personne employée exclusivement au service privé d’un membre du poste consulaire;

j) L’expression «locaux consulaires» s’entend des bâtiments ou des parties de bâtiments et du terrain attenant qui, quel qu’en soit le propriétaire, sont utilisés exclusivement aux fins du poste consulaire;

k) L’expression «archives consulaires» comprend tous les papiers, documents, correspondance, livres, films, rubans magnétiques et registres du poste consulaire, ainsi que le matériel du chiffre, les fichiers et les meubles destinés à les protéger et à les conserver.

2. Il existe deux catégories de fonctionnaires consulaires : les fonctionnaires consulaires de carrière et les fonctionnaires consulaires honoraires. Les dispositions du chapitre II de la présente Convention s’appliquent aux postes consulaires dirigés par des fonctionnaires consulaires de carrière; les dispositions du chapitre III s’appliquent aux postes consulaires dirigés par des fonctionnaires consulaires honoraires.

3. La situation particulière des membres des postes consulaires qui sont ressortissants ou résidents permanents de l’Etat de résidence est régie par l’article 71 de la présente Convention.

Chapitre premier. Les relations consulaires en général

SECTION I. ETABLISSEMENT ET CONDUITE DES RELATIONS CONSULAIRES

Article 2 - Etablissement de Relations Consulares

1. L’établissement de relations consulaires entre Etats se fait par consentement mutuel.

2. Le consentement donné à l'établissement de relations diplomatiques entre deux Etats implique, sauf indication contraire, le consentement à l'établissement de relations consulaires.

3. La rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas ipso facto la rupture des relations consulaires.

Article 3 - Exercice des Fonctions Consulaires

Les fonctions consulaires sont exercées par des postes consulaires. Elles sont aussi exercées par des missions diplomatiques conformément aux dispositions de la présente Convention.

Article 4 - Etablissement D'un Poste Consulaire

1. Un poste consulaire ne peut être établi sur le territoire de l'Etat de résidence qu'avec le consentement de cet Etat.

2. Le siège du poste consulaire, sa classe et sa circonscription consulaire sont fixés par l'Etat d'envoi et soumis à l'approbation de l'Etat de résidence.

3. Des modifications ultérieures ne peuvent être apportées par l'Etat d'envoi au siège du poste consulaire, à sa classe ou à sa circonscription consulaire qu'avec le consentement de l'Etat de résidence.

4. Le consentement de l'Etat de résidence est également requis si un consulat général ou un consulat veut ouvrir un vice-consulat ou une agence consulaire dans une localité autre que celle où il est lui-même établi.

5. Le consentement exprès et préalable de l'Etat de résidence est également requis pour l'ouverture d'un bureau faisant partie d'un consulat existant, en dehors du siège de celui-ci.

Article 5 - Fonctions Consulaires

Les fonctions consulaires consistent à:

a) Protéger dans l'Etat de résidence les intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants, personnes physiques et morales, dans les limites admises par le droit international;

b) Favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence et promouvoir de toute autre manière des relations amicales entre eux dans le cadre des dispositions de la présente Convention;

c) S'informer, par tous les moyens licites, des conditions et de l'évolution de la vie commerciale, économique, culturelle et scientifique de l'Etat de résidence, faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat d'envoi et donner des renseignements aux personnes intéressées;

d) Délivrer des passeports et des documents de voyage aux ressortissants de l'Etat d'envoi, ainsi que des visas et documents appropriés aux personnes qui désirent se rendre dans l'Etat d'envoi;

e) Prêter secours et assistance aux ressortissants, personnes physiques et morales, de l'Etat d'envoi;

f) Agir en qualité de notaire et d'officier d'état civil et exercer des fonctions similaires, ainsi que certaines fonctions d'ordre administratif, pour autant que les lois et règlements de l'Etat de résidence ne s'y opposent pas;

g) Sauvegarder les intérêts des ressortissants, personnes physiques et morales, de l'Etat d'envoi, dans les successions sur le territoire de l'Etat de résidence conformément aux lois et règlements de l'Etat de résidence;

h) Sauvegarder, dans les limites fixées par les lois et règlements de l'Etat de résidence, les intérêts des mineurs et des incapables, ressortissants de l'Etat d'envoi, particulièrement lorsque l'institution d'une tutelle ou d'une curatelle à leur égard est requise;

i) Sous réserve des pratiques et procédures en vigueur dans l'Etat de résidence, représenter les ressortissants de l'Etat d'envoi ou prendre des dispositions afin d'assurer leur représentation appropriée devant les tribunaux ou les autres autorités de l'Etat de résidence pour demander, conformément aux lois et règlements de l'Etat de résidence, l'adoption de mesures provisoires en vue de la sauvegarde des droits et intérêts de ces ressortissants lorsque, en raison de leur absence ou pour toute autre cause, ils ne peuvent défendre en temps utile leurs droits et intérêts;

j) Transmettre des actes judiciaires et extrajudiciaires ou exécuter des commissions rogatoires conformément aux accords internationaux en vigueur ou, à défaut de tels accords, de toute manière compatible avec les lois et règlements de l'Etat de résidence;

k) Exercer les droits de contrôle et d'inspection prévus par les lois et règlements de l'Etat d'envoi sur les navires de mer et sur les bateaux fluviaux ayant la nationalité de l'Etat d'envoi et sur les avions immatriculés dans cet Etat, ainsi que sur leurs équipages;

l) Prêter assistance aux navires, bateaux et avions mentionnés à l'alinéa k du présent article, ainsi qu'à leurs équipages, recevoir les déclarations sur le voyage de ces navires et bateaux, examiner et viser les papiers de bord et, sans préjudice des pouvoirs des autorités de l'Etat de résidence, faire des enquêtes concernant les incidents survenus au cours de la traversée et régler, pour autant que les lois et règlements de l'Etat d'envoi l'autorisent, les contestations de toute nature entre le capitaine, les officiers et les marins;

m) Exercer toutes autres fonctions confiées à un poste consulaire par l'Etat d'envoi que n'interdisent pas les lois et règlements de l'Etat de résidence ou auxquelles l'Etat de résidence ne s'oppose pas ou qui sont mentionnées dans les accords internationaux en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

Article 6 - Exercice des Fonctions Consulaires en Dehors de la Circoncription Consulaire

Dans des circonstances particulières, un fonctionnaire consulaire peut, avec le consentement de l'Etat de résidence, exercer ses fonctions à l'extérieur de sa circonscription consulaire.

Article 7 - Exercice de Fonctions Consulaires Dans un Etat Tiers

L'Etat d'envoi peut, après notification aux Etats intéressés, et à moins que l'un d'eux ne s'y oppose expressément, charger un poste

consulaire établi dans un Etat d'assumer l'exercice de fonctions consulaires dans un autre Etat.

Article 8 - Exercice de Fonctions Consulaires pour le Compte D'un Etat Tiers

Après notification appropriée à l'Etat de résidence et à moins que celui-ci ne s'y oppose, un poste consulaire de l'Etat d'envoi peut exercer des fonctions consulaires dans l'Etat de résidence pour le compte d'un Etat tiers.

Article 9 - Classes des Chefs de Poste Consulaire

1. Les chefs de poste consulaire se répartissent en quatre classes, à savoir :

a) Consuls généraux;

b) Consuls;

c) Vice-consuls;

d) Agents consulaires.

2. Le paragraphe 1 du présent article ne limite en rien le droit de l'une quelconque des Parties contractantes de fixer la dénomination des fonctionnaires consulaires autres que les chefs de poste consulaire.

Article 10 - Nomination et Admission des Chefs de Poste Consulaire

1. Les chefs de poste consulaire sont nommés par l'Etat

d’envoi et sont admis à l’exercice de leurs fonctions par l’Etat de résidence.

2. Sous réserve des dispositions de la présente Convention, les modalités de la nomination et de l’admission du chef de poste consulaire sont fixées respectivement par les lois, règlements et usages de l’Etat d’envoi et de l’Etat de résidence.

Article 11 - Lettre de Provision ou Notification de la Nomination

1. Le chef de poste consulaire est pourvu par l’Etat d’envoi d’un document, sous forme de lettre de provision ou acte similaire, établi pour chaque nomination, attestant sa qualité et indiquant, en règle générale, ses nom et prénoms, sa catégorie et sa classe, la circonscription consulaire et le siège du poste consulaire.

2. L’Etat d’envoi transmet la lettre de provision ou acte similaire, par la voie diplomatique ou toute autre voie appropriée, au gouvernement de l’Etat sur le territoire duquel le chef de poste consulaire doit exercer ses fonctions.

3. Si l’Etat de résidence l’accepte, l’Etat d’envoi peut remplacer la lettre de provision ou l’acte similaire par une notification contenant les indications prévues au paragraphe 1 du présent article.

Article 12 - Exequatur

1. Le chef de poste consulaire est admis à l’exercice de ses fonctions par une autorisation de l’Etat de résidence dénommée exequatur, quelle que soit la forme de cette autorisation.

2. L'Etat qui refuse de délivrer un exequatur n'est pas tenu de communiquer à l'Etat d'envoi les raisons de son refus.

3. Sous réserve des dispositions des articles 13 et 15, le chef de poste consulaire ne peut entrer en fonctions avant d'avoir reçu l'exequatur.

Article 13 - Admission Provisoire des Chefs de Poste Consulaire

En attendant la délivrance de l'exequatur, le chef de poste consulaire peut être admis provisoirement à l'exercice de ses fonctions. Dans ce cas, les dispositions de la présente Convention sont applicables.

Article 14 - Notification aux Autorités de la Circonscription Consulaire

Dès que le chef de poste consulaire est admis, même à titre provisoire, à l'exercice de ses fonctions, l'Etat de résidence est tenu d'informer immédiatement les autorités compétentes de la circonscription consulaire. Il est également tenu de veiller à ce que les mesures nécessaires soient prises afin que le chef de poste consulaire puisse s'acquitter des devoirs de sa charge et bénéficier du traitement prévu par les dispositions de la présente Convention.

Article 15 - Exercice à Titre Temporaire des Fonctions de Chef de Poste Consulaire

1. Si le chef de poste consulaire est empêché d'exercer ses fonctions ou si son poste est vacant, un gérant intérimaire peut agir

à titre provisoire comme un chef de poste consulaire.

2. Les nom et prénoms du gérant intérimaire sont notifiés, soit par la mission diplomatique de l'Etat d'envoi, soit, à défaut, d'une mission diplomatique de cet Etat dans l'Etat de résidence, par le chef du poste consulaire, soit, au cas où celui-ci est empêché de le faire, par toute autorité compétente de l'Etat d'envoi, au Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence ou à l'autorité désignée par ce ministère. En règle générale, cette notification doit être faite à l'avance. L'Etat de résidence peut soumettre à son consentement l'admission comme gérant intérimaire d'une personne qui n'est ni un agent diplomatique ni un fonctionnaire consulaire de l'Etat d'envoi dans l'Etat de résidence.

3. Les autorités compétentes de l'Etat de résidence doivent prêter assistance et protection au gérant intérimaire. Pendant sa gestion, les dispositions de la présente Convention lui sont applicables au même titre qu'au chef de poste consulaire dont il s'agit. Toutefois, l'Etat de résidence n'est pas tenu d'accorder à un gérant intérimaire les facilités, privilèges ou immunités dont la jouissance par le chef du poste consulaire est subordonnée à des conditions que ne remplit pas le gérant intérimaire.

4. Lorsqu'un membre du personnel diplomatique de la représentation diplomatique de l'Etat d'envoi dans l'Etat de résidence est nommé gérant intérimaire par l'Etat d'envoi dans les conditions prévues au paragraphe 1 du présent article, il continue à jouir des privilèges et immunités diplomatiques si l'Etat de résidence ne s'y oppose pas.

Article 16 - Préséance Entre les Chefs de Poste Consulaire

1. Les chefs de poste consulaire prennent rang dans chaque classe suivant la date de l'octroi de l'exequatur.

2. Au cas, cependant, où le chef d'un poste consulaire, avant d'obtenir l'exequatur, est admis à l'exercice de ses fonctions à titre provisoire, la date de cette admission provisoire détermine l'ordre de préséance; cet ordre est maintenu après l'octroi de l'exequatur.

3. L'ordre de préséance entre deux ou plusieurs chefs de poste consulaire qui ont obtenu l'exequatur ou l'admission provisoire à la même date est déterminé par la date à laquelle leur lettre de provision ou acte similaire a été présenté ou la notification prévue au paragraphe 3 de l'article 11 a été faite à l'Etat de résidence.

4. Les gérants intérimaires prennent rang après tous les chefs de poste consulaire. Entre eux, ils prennent rang selon les dates auxquelles ils ont pris leurs fonctions de gérants intérimaires et qui ont été indiquées dans les notifications faites en vertu du paragraphe 2 de l'article 15.

5. Les fonctionnaires consulaires honoraires chefs de poste consulaire prennent rang dans chaque classe après les chefs de poste consulaire de carrière, dans l'ordre et selon les règles établis aux paragraphes précédents.

6. Les chefs de poste consulaire ont la préséance sur les fonctionnaires consulaires qui n'ont pas cette qualité.

Article 17 - Accomplissement D’actes Diplomatiques par des Fonctionnaires Consulaires

1. Dans un Etat où l’Etat d’envoi n’a pas de mission diplomatique et n’est pas représenté par la mission diplomatique d’un Etat tiers, un fonctionnaire consulaire peut, avec le consentement de l’Etat de résidence, et sans que son statut consulaire en soit affecté, être chargé d’accomplir des actes diplomatiques. L’accomplissement de ces actes par un fonctionnaire consulaire ne lui confère aucun droit aux privilèges et immunités diplomatiques.

2. Un fonctionnaire consulaire peut, après notification à l’Etat de résidence, être chargé de représenter l’Etat d’envoi auprès de toute organisation intergouvernementale. Agissant en cette qualité, il a droit à tous les privilèges et immunités accordés par le droit international coutumier ou par des accords internationaux à un représentant auprès d’une organisation intergouvernementale; toutefois, en ce qui concerne toute fonction consulaire exercée par lui, il n’a pas droit à une immunité de juridiction plus étendue que celle dont un fonctionnaire consulaire bénéficie en vertu de la présente Convention.

Article 18 - Nomination de la Même Personne Comme Fonctionnaire Consulaire par deux ou Plusieurs Etats

Deux ou plusieurs Etats peuvent, avec le consentement de l’Etat de résidence, nommer la même personne en qualité de fonctionnaire consulaire dans cet Etat.

Article 19 - Nomination des Membres du Personnel Consulaire

1. Sous réserve des dispositions des articles 20, 22 et 23, l’Etat d’envoi nomme à son gré les membres du personnel consulaire.

2. L’Etat d’envoi notifie à l’Etat de résidence les nom et prénoms, la catégorie et la classe de tous les fonctionnaires consulaires autres que le chef de poste consulaire assez à l’avance pour que l’Etat de résidence puisse, s’il le désire, exercer les droits que lui confère le paragraphe 3 de l’article 23.

3. L’Etat d’envoi peut, si ses lois et règlements le requièrent, demander à l’Etat de résidence d’accorder un exequatur à un fonctionnaire consulaire qui n’est pas chef de poste consulaire.

4. L’Etat de résidence peut, si ses lois et règlements le requièrent, accorder un exequatur à un fonctionnaire consulaire qui n’est pas chef de poste consulaire.

Article 20 - Effectif du Personnel Consulaire

A défaut d’accord explicite sur l’effectif du personnel du poste consulaire, l’Etat de résidence peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu’il considère comme raisonnable et normal, eu égard aux circonstances et conditions qui règnent dans la circonscription consulaire et aux besoins du poste consulaire en cause.

Article 21 - Préséance Entre les Fonctionnaires Consulaires D'un Poste Consulaire

L'ordre de préséance entre les fonctionnaires consulaires d'un poste consulaire et tous changements qui y sont apportés sont notifiés par la mission diplomatique de l'Etat d'envoi ou, à défaut d'une telle mission dans l'Etat de résidence, par le chef du poste consulaire au Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence ou à l'autorité désignée par ce ministère.

Article 22 - Nationalité des Fonctionnaires Consulaires

1. Les fonctionnaires consulaires auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi.

2. Les fonctionnaires consulaires ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat de résidence qu'avec le consentement exprès de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer.

3. L'Etat de résidence peut se réserver le même droit en ce qui concerne les ressortissants d'un Etat tiers qui ne sont pas également ressortissants de l'Etat d'envoi.

Article 23 - Personne Déclarée non Grata

1. L'Etat de résidence peut à tout moment informer l'Etat d'envoi qu'un fonctionnaire consulaire est persona non grata ou que tout autre membre du personnel consulaire n'est pas acceptable. L'Etat d'envoi rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions dans ce poste consulaire, selon le cas.

2. Si l'Etat d'envoi refuse d'exécuter ou n'exécute pas dans un délai raisonnable les obligations qui lui incombent aux termes du paragraphe 1 du présent article, l'Etat de résidence peut, selon le cas, retirer l'exequatur à la personne en cause ou cesser de la considérer comme membre du personnel consulaire.

3. Une personne nommée membre d'un poste consulaire peut être déclarée non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'Etat de résidence ou, si elle s'y trouve déjà, avant d'entrer en fonctions au poste consulaire. L'Etat d'envoi doit, dans un tel cas, retirer la nomination.

4. Dans les cas mentionnés aux paragraphes 1 et 3 du présent article, l'Etat de résidence n'est pas tenu de communiquer à l'Etat d'envoi les raisons de sa décision.

Article 24 - Nontification à L'Etat de Résidence des Nominations, Arrivées et Départs

1. Sont notifiés au Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence ou à l'autorité désignée par ce ministère:

a) La nomination des membres d'un poste consulaire, leur arrivée après leur nomination au poste consulaire, leur départ définitif ou la cessation de leurs fonctions, ainsi que tous autres changements intéressant leur statut qui peuvent se produire au cours de leur service au poste consulaire;

b) L'arrivée et le départ définitif d'une personne de la famille d'un membre d'un poste consulaire vivant à son foyer et, s'il y a lieu, le fait qu'une personne devient ou cesse d'être membre de la famille;

c) L'arrivée et le départ définitif de membres du personnel privé et, s'il y a lieu, la fin de leur service en cette qualité;

d) L'engagement et le licenciement de personnes résidant dans l'Etat de résidence en tant que membres du poste consulaire ou en tant que membres du personnel privé ayant droit aux privilèges et immunités.

2. Chaque fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif doivent également faire l'objet d'une notification préalable.

SECTION II.

FINS DES FONCTIONS CONSULAIRES

Article 25 - Fin des Fonctions D'un Membre D'un Poste Consulaire

Les fonctions d'un membre d'un poste consulaire prennent fin notamment par :

a) La notification par l'Etat d'envoi à l'Etat de résidence du fait que ses fonctions ont pris fin;

b) Le retrait de l'exequatur;

c) La notification par l'Etat de résidence à l'Etat d'envoi qu'il a cessé de considérer la personne en question comme membre du personnel consulaire.

Article 26 - Départ du Territoire de L'Etat de Résidence

L'Etat de résidence doit, même en cas de conflit armé, accorder aux membres du poste consulaire et aux membres du personnel privé autres que les ressortissants de l'Etat de résidence, ainsi qu'aux membres de leur famille vivant à leur foyer, quelle que soit leur nationalité, le temps et les facilités nécessaires pour préparer leur départ et quitter son territoire dans les meilleurs délais après la cessation de leurs fonctions. Il doit en particulier, si besoin est, mettre à leur disposition les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens, à l'exception des biens acquis dans l'Etat de résidence dont l'exportation est interdite au moment du départ.

Article 27 - Protection des Locaux et Archives Consulaires et des Intérêts de L'Etat D'envoi dans des Circonstances Exceptionnelles

1. En cas de rupture des relations consulaires entre deux Etats:

a) L'Etat de résidence est tenu, même en cas de conflit armé, de respecter et de protéger les locaux consulaires, ainsi que les biens du poste consulaire et les archives consulaires;

b) L'Etat d'envoi peut confier la garde des locaux consulaires, ainsi que des biens qui s'y trouvent et des archives consulaires, à un Etat tiers acceptable pour l'Etat de résidence;

c) L'Etat d'envoi peut confier la protection de ses intérêts et de ceux de ses ressortissants à un Etat tiers acceptable pour l'Etat de résidence.

2. En cas de fermeture temporaire ou définitive d'un poste consulaire, les dispositions de l'alinéa a du paragraphe 1 du présent article sont applicables. En outre :

a) Lorsque l'Etat d'envoi, bien que n'étant pas représenté dans l'Etat de résidence par une mission diplomatique, a un autre poste consulaire sur le territoire de l'Etat de résidence, ce poste consulaire peut être chargé de la garde des locaux du poste consulaire qui a été fermé, des biens qui s'y trouvent et des archives consulaires, ainsi que, avec le consentement de l'Etat de résidence, de l'exercice des fonctions consulaires dans la circonscription de ce poste consulaire; ou

b) Lorsque l'Etat d'envoi n'a pas de mission diplomatique ni d'autre poste consulaire dans l'Etat de résidence, les dispositions des alinéas b et c du paragraphe 1 du présent article sont applicables.

Chapitre II. Facilités, privilèges et immunités concernant les postes consulaires, les fonctionnaires consulaires de carrière et les autres membres d'un poste consulaire

SECTION I.

FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS CONCERNANT LE POSTE CONSULAIRE

Article 28 - Facilités Accordées au Poste pour son Activité

L'Etat de résidence accorde toutes facilités pour

l'accomplissement des fonctions du poste consulaire.

Article 29 - Usage des Pavillon et Écusson Nationaux

1. L'Etat d'envoi a le droit d'utiliser son pavillon national et son écusson aux armes de l'Etat dans l'Etat de résidence conformément aux dispositions du présent article.

2. Le pavillon national de l'Etat d'envoi peut être arboré et l'écusson aux armes de l'Etat placé sur le bâtiment occupé par le poste consulaire et sur sa porte d'entrée, ainsi que sur la résidence du chef de poste consulaire et sur ses moyens de transport lorsque ceux-ci sont utilisés pour les besoins du service.

3. Dans l'exercice du droit accordé par le présent article, il sera tenu compte des lois, règlements et usages de l'Etat de résidence.

Article 30 - Logement

1. L'Etat de résidence doit, soit faciliter l'acquisition sur son territoire, dans le cadre de ses lois et règlements, par l'Etat d'envoi des locaux nécessaires au poste consulaire, soit aider l'Etat d'envoi à se procurer des locaux d'une autre manière.

2. Il doit également, s'il en est besoin, aider le poste consulaire à obtenir des logements convenables pour ses membres.

Article 31 - Inviolabilité des Locaux Consulaires

1. Les locaux consulaires sont inviolables dans la mesure prévue par le présent article.

2. Les autorités de l'Etat de résidence ne peuvent pénétrer dans la partie des locaux consulaires que le poste consulaire utilise exclusivement pour les besoins de son travail, sauf avec le consentement du chef de poste consulaire, de la personne désignée par lui ou du chef de la mission diplomatique de l'Etat d'envoi. Toutefois, le consentement du chef de poste consulaire peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiates.

3. Sous réserve des dispositions du paragraphe 2 du présent article, l'Etat de résidence a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées pour empêcher que les locaux consulaires ne soient envahis ou endommagés et pour empêcher que la paix du poste consulaire ne soit troublée ou sa dignité amoindrie.

4. Les locaux consulaires, leur ameublement et les biens du poste consulaire, ainsi que ses moyens de transport, ne peuvent faire l'objet d'aucune forme de réquisition à des fins de défense nationale ou d'utilité publique. Au cas où une expropriation serait nécessaire à ces mêmes fins, toutes dispositions appropriées seront prises afin d'éviter qu'il soit mis obstacle à l'exercice des fonctions consulaires, et une indemnité prompte, adéquate et effective sera versée à l'Etat d'envoi.

Article 32 - Exemption Fiscale des Locaux Consulaires

1. Les locaux consulaires et la résidence du chef de poste consulaire de carrière dont l'Etat d'envoi ou toute personne agissant pour le compte de cet Etat est propriétaire ou locataire sont exempts de tous impôts et taxes de toute nature, nationaux,

régionaux ou communaux, pourvu qu'il ne s'agisse pas de taxes perçues en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue au paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après les lois et règlements de l'Etat de résidence, ils sont à la charge de la personne qui a contracté avec l'Etat d'envoi ou avec la personne agissant pour le compte de cet Etat.

Article 33 - Inviolabilité des Archives et Documents Consulaires

Les archives et documents consulaires sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent.

Article 34 - Liberté de Mouvement

Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat de résidence assure la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire à tous les membres du poste consulaire.

Article 35 - Liberté de Communication

1. L'Etat de résidence permet et protège la liberté de communication du poste consulaire pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement, les missions diplomatiques et les autres postes consulaires de l'Etat d'envoi, où qu'ils se trouvent, le poste consulaire peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris les courriers diplomatiques

ou consulaires, la valise diplomatique ou consulaire et les messages en code ou en chiffre. Toutefois, le poste consulaire ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat de résidence.

2. La correspondance officielle du poste consulaire est inviolable. L'expression «correspondance officielle» s'entend de toute la correspondance relative au poste consulaire et à ses fonctions.

3. La valise consulaire ne doit être ni ouverte ni retenue. Toutefois, si les autorités compétentes de l'Etat de résidence ont de sérieux motifs de croire que la valise contient d'autres objets que la correspondance, les documents et les objets visés au paragraphe 4 du présent article, elles peuvent demander que la valise soit ouverte en leur présence par un représentant autorisé de l'Etat d'envoi. Si les autorités dudit Etat opposent un refus à la demande, la valise est renvoyée à son lieu d'origine.

4. Les colis constituant la valise consulaire doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que la correspondance officielle, ainsi que des documents ou objets destinés exclusivement à un usage officiel.

5. Le courrier consulaire doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise consulaire. A moins que l'Etat de résidence n'y consente, il ne doit être ni un ressortissant de l'Etat de résidence ni, sauf s'il est ressortissant de l'Etat d'envoi, un résident permanent de l'Etat de résidence. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être

soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

6. L'Etat d'envoi, ses missions diplomatiques et ses postes consulaires peuvent désigner des courriers consulaires ad hoc. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 5 du présent article sont également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier aura remis au destinataire la valise consulaire dont il a la charge.

7. La valise consulaire peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial qui doit arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme un courrier consulaire. A la suite d'un arrangement avec les autorités locales compétentes, le poste consulaire peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef.

Article 36 - Communication avec les Ressortissants de L'Etat D'envoi

1. Afin que l'exercice des fonctions consulaires relatives aux ressortissants de l'Etat d'envoi soit facilité :

a) Les fonctionnaires consulaires doivent avoir la liberté de communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi et de se rendre auprès d'eux. Les ressortissants de l'Etat d'envoi doivent avoir la même liberté de communiquer avec les fonctionnaires consulaires et de se rendre auprès d'eux;

b) Si l'intéressé en fait la demande, les autorités compétentes de l'Etat de résidence doivent avertir sans retard le poste consulaire de l'Etat d'envoi lorsque, dans sa circonscription consulaire, un ressortissant de cet Etat est arrêté, incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention. Toute communication adressée au poste consulaire par la personne arrêtée, incarcérée ou mise en état de détention préventive ou toute autre forme de détention doit également être transmise sans retard par lesdites autorités. Celles-ci doivent sans retard informer l'intéressé de ses droits aux termes du présent alinéa;

c) Les fonctionnaires consulaires ont le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi qui est incarcéré, en état de détention préventive ou toute autre forme de détention, de s'entretenir et de correspondre avec lui et de pourvoir à sa représentation en justice. Ils ont également le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi qui, dans leur circonscription, est incarcéré ou détenu en exécution d'un jugement. Néanmoins, les fonctionnaires consulaires doivent s'abstenir d'intervenir en faveur d'un ressortissant incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention lorsque l'intéressé s'y oppose expressément.

2. Les droits visés au paragraphe 1 du présent article doivent s'exercer dans le cadre des lois et règlements de l'Etat de résidence, étant entendu, toutefois, que ces lois et règlements doivent permettre la pleine réalisation des fins pour lesquelles les droits sont accordés en vertu du présent article.

Article 37 - Renseignements en cas de Décés, de Tutelle ou de Curatelle, de Naufrage et D'accident Aérien

Si les autorités compétentes de l'Etat de résidence possèdent les renseignements correspondants, elles sont tenues :

a) En cas de décès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi, d'informer sans retard le poste consulaire dans la circonscription duquel le décès a eu lieu;

b) De notifier sans retard au poste consulaire compétent tous les cas où il y aurait lieu de pourvoir à la nomination d'un tuteur ou d'un curateur pour un ressortissant mineur ou incapable de l'Etat d'envoi. L'application des lois et règlements de l'Etat de résidence demeure toutefois réservée en ce qui concerne la nomination de ce tuteur ou de ce curateur;

c) Lorsqu'un navire ou un bateau ayant la nationalité de l'Etat d'envoi fait naufrage ou échoue dans la mer territoriale ou les eaux intérieures de l'Etat de résidence ou lorsqu'un avion immatriculé dans l'Etat d'envoi subit un accident sur le territoire de l'Etat de résidence, d'informer sans retard le poste consulaire le plus proche de l'endroit où l'accident a eu lieu.

Article 38 - Communication avec les Autorités de L'Etat de Résidence

Dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires consulaires peuvent s'adresser:

a) Aux autorités locales compétentes de leur circonscription consulaire;

b) Aux autorités centrales compétentes de l'Etat de résidence si et dans la mesure où cela est admis par les lois, règlements et usages de l'Etat de résidence ou par les accords internationaux en la matière.

Article 39 - Droits et Taxes Consulaires

1. Le poste consulaire peut percevoir sur le territoire de l'Etat de résidence les droits et taxes que les lois et règlements de l'Etat d'envoi prévoient pour les actes consulaires.

2. Les sommes perçues au titre des droits et taxes prévus au paragraphe 1 du présent article et les reçus y afférents sont exempts de tous impôts et taxes dans l'Etat de résidence.

SECTION II.

FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS CONCERNANT LES FONCTIONNAIRES CONSULAIRES ET LES AUTRES MEMBRES DU POSTE CONSULAIRE

Article 40 - Protection des Fonctionnaires Consulaires

L'Etat de résidence traitera les fonctionnaires consulaires avec le respect qui leur est dû et prendra toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité.

Article 41 - Inviolabilité Personnelle des Fonctionnaires Consulaires

1. Les fonctionnaires consulaires ne peuvent être mis en état d'arrestation ou de détention préventive qu'en cas de crime grave et à la suite d'une décision de l'autorité judiciaire compétente.

2. A l'exception du cas prévu au paragraphe 1 du présent article, les fonctionnaires consulaires ne peuvent pas être incarcérés ni soumis à aucune autre forme de limitation de leur liberté personnelle, sauf en exécution d'une décision judiciaire définitive.

3. Lorsqu'une procédure pénale est engagée contre un fonctionnaire consulaire, celui-ci est tenu de se présenter devant les autorités compétentes. Toutefois, la procédure doit être conduite avec les égards qui sont dus au fonctionnaire consulaire en raison de sa position officielle et, à l'exception du cas prévu au paragraphe 1 du présent article, de manière à gêner le moins possible l'exercice des fonctions consulaires. Lorsque, dans les circonstances mentionnées au paragraphe 1 du présent article, il est devenu nécessaire de mettre un fonctionnaire consulaire en état de détention préventive, la procédure dirigée contre lui doit être ouverte dans le délai le plus bref.

Article 42 - Notification des cas D'arrestation, de Détention OU de Poursuite

En cas d'arrestation, de détention préventive d'un membre du personnel consulaire ou de poursuite pénale engagée contre lui, l'Etat de résidence est tenu d'en prévenir au plus tôt le chef de

poste consulaire. Si ce dernier est lui-même visé par l'une de ces mesures, l'Etat de résidence doit en informer l'Etat d'envoi par la voie diplomatique.

Article 43 - Immunité de Juridiction

1. Les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires ne sont pas justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'Etat de résidence pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires.

2. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 du présent article ne s'appliquent pas en cas d'action civile :

a) Résultant de la conclusion d'un contrat passé par un fonctionnaire consulaire ou un employé consulaire qu'il n'a pas conclu expressément ou implicitement en tant que mandataire de l'Etat d'envoi; ou

b) Intentée par un tiers pour un dommage résultant d'un accident causé dans l'Etat de résidence par un véhicule, un navire ou un aéronef.

Article 44 - Obligation de Répondre comme Témoin

1. Les membres d'un poste consulaire peuvent être appelés à répondre comme témoins au cours de procédures judiciaires et administratives. Les employés consulaires et les membres du personnel de service ne doivent pas refuser de répondre comme témoins, si ce n'est dans les cas mentionnés au paragraphe 3 du présent article. Si un fonctionnaire consulaire refuse de témoigner,

aucune mesure coercitive ou autre sanction ne peut lui être appliquée.

2. L'autorité qui requiert le témoignage doit éviter de gêner un fonctionnaire consulaire dans l'accomplissement de ses fonctions. Elle peut recueillir son témoignage à sa résidence ou au poste consulaire, ou accepter un déclaration écrite de sa part, toutes les fois que cela est possible.

3. Les membres d'un poste consulaire ne sont pas tenus de déposer sur des faits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions et de produire la correspondance et les documents officiels y relatifs. Ils ont également le droit de refuser de témoigner en tant qu'experts sur le droit national de l'Etat d'envoi.

Article 45 - Renonciation aux Privilèges et Immunités

1. L'Etat d'envoi peut renoncer à l'égard d'un membre du poste consulaire aux privilèges et immunités prévus aux articles 41, 43 et 44.

2. La renonciation doit toujours être expresse, sous réserve des dispositions du paragraphe 3 du présent article, et doit être communiquée par écrit à l'Etat de résidence.

3. Si un fonctionnaire consulaire ou un employé consulaire, dans une matière où il bénéficierait de l'immunité de juridiction en vertu de l'article 43, engage une procédure, il n'est pas recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l’immunité de juridiction pour une action civile ou administrative n’est pas censée impliquer la renonciation à l’immunité quant aux mesures d’exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

Article 46 - Exemption D’immatriculation des Étrangers et de Permis de Séjour

1. Les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires, ainsi que les membres de leur famille vivant à leur foyer, sont exempts de toutes les obligations prévues par les lois et règlements de l’Etat de résidence en matière d’immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

2. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 du présent article ne s’appliquent ni à l’employé consulaire qui n’est pas un employé permanent de l’Etat d’envoi ou qui exerce une activité privée de caractère lucratif dans l’Etat de résidence, ni à un membre de sa famille.

Article 47 - Exemption de Permis de Travail

1. Les membres du poste consulaire sont, en ce qui concerne les services rendus à l’Etat d’envoi, exempts des obligations que les lois et règlements de l’Etat de résidence relatifs à l’emploi de la main-d’œuvre étrangère imposent en matière de permis de travail.

2. Les membres du personnel privé des fonctionnaires consulaires et employés consulaires, s’ils n’exercent aucune autre occupation privée de caractère lucratif dans l’Etat de résidence,

sont exempts des obligations visées au paragraphe 1 du présent article.

Article 48 - Exemption du RÉGIME DE Sécurité Sociale

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3 du présent article, les membres du poste consulaire, pour ce qui est des services qu'ils rendent à l'Etat d'envoi, et les membres de leur famille vivant à leur foyer, sont exemptés des dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat de résidence.

2. L'exemption prévue au paragraphe 1 du présent article s'applique également aux membres du personnel privé qui sont au service exclusif des membres du poste consulaire, à condition :

a) Qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence ou n'y aient pas leur résidence permanente; et

b) Qu'ils soient soumis aux dispositions de sécurité sociale qui sont en vigueur dans l'Etat d'envoi ou dans un Etat tiers.

3. Les membres du poste consulaire qui ont à leur service des personnes auxquelles l'exemption prévue au paragraphe 2 du présent article ne s'applique pas doivent observer les obligations que les dispositions de sécurité sociale de l'Etat de résidence imposent à l'employeur.

4. L'exemption prévue aux paragraphes 1 et 2 du présent article n'exclut pas la participation volontaire au régime de sécurité sociale de l'Etat de résidence, pour autant qu'elle est admise par cet Etat.

Article 49 - Exemption Fiscale

1. Les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires ainsi que les membres de leur famille vivant à leur foyer sont exempts de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux et communaux, à l'exception :

a) Des impôts indirects d'une nature telle qu'ils sont normalement incorporés dans le prix des marchandises ou des services;

b) Des impôts et taxes sur les biens immeubles privés situés sur le territoire de l'Etat de résidence, sous réserve des dispositions de l'article 32;

c) Des droits de succession et de mutation perçus par l'Etat de résidence, sous réserve des dispositions du paragraphe b de l'article 51;

d) Des impôts et taxes sur les revenus privés, y compris les gains en capital, qui ont leur source dans l'Etat de résidence, et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales ou financières situées dans l'Etat de résidence;

e) Des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus;

f) Des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre, sous réserve des dispositions de l'article 32.

2. Les membres du personnel de service sont exempts des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services.

3. Les membres du poste consulaire qui emploient des personnes dont les traitements ou salaires ne sont pas exemptés de l'impôt sur le revenu dans l'Etat de résidence doivent respecter les obligations que les lois et règlements dudit Etat imposent aux employeurs en matière de perception de l'impôt sur le revenu.

Article 50 - Exemption des Droits de Douane et de la Visite Douanière

1. Suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat de résidence autorise l'entrée et accorde l'exemption de tous droits de douane, taxes et autres redevances connexes autres que frais d'entrepôt, de transport et frais afférents à des services analogues, pour:

a) Les objets destinés à l'usage officiel du poste consulaire;

b) Les objets destinés à l'usage personnel du fonctionnaire consulaire et des membres de sa famille vivant à son foyer, y compris les effets destinés à son établissement. Les articles de consommation ne doivent pas dépasser les quantités nécessaires pour leur utilisation directe par les intéressés.

2. Les employés consulaires bénéficient des privilèges et exemptions prévus au paragraphe 1 du présent article pour ce qui est des objets importés lors de leur première installation.

3. Les bagages personnels accompagnés des fonctionnaires consulaires et des membres de leur famille vivant à leur foyer sont exemptés de la visite douanière. Ils ne peuvent être soumis à la visite que s'il y a de sérieuses raisons de supposer qu'ils contiennent des objets autres que ceux mentionnés l'alinéa b du paragraphe 1 du présent article ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par les lois et règlements de l'Etat de résidence ou soumise à ses lois et règlements de quarantaine. Cette visite ne peut avoir lieu qu'en présence du fonctionnaire consulaire ou du membre de sa famille intéressé.

Article 51 - Succession D'un Membre du Poste Consulaire ou D'un Membre de sa Famille

En cas de décès d'un membre du poste consulaire ou d'un membre de sa famille qui vivait à son foyer, l'Etat de résidence est tenu :

a) De permettre l'exportation des biens meubles du défunt, à l'exception de ceux qui ont été acquis dans l'Etat de résidence et qui font l'objet d'une prohibition d'exportation au moment du décès;

b) De ne pas prélever de droits nationaux, régionaux ou communaux de succession ni de mutation sur les biens meubles dont la présence dans l'Etat de résidence était due uniquement à la présence dans cet Etat du défunt en tant que membre du poste consulaire ou membre de la fa-mille d'un membre du poste consulaire.

Article 52 - Exemption des Prestations Personnelles

L'Etat de résidence doit exempter les membres du poste

consulaire et les membres de leur famille vivant à leur foyer de toute prestation personnelle et de tout service d'intérêt public, de quelque nature qu'il soit, et des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

Article 53 - Commencement et Fin des Privilèges et Immunités Consulaires

1. Tout membre du poste consulaire bénéficie des privilèges et immunités prévus par la présente Convention dès son entrée sur le territoire de l'Etat de résidence pour gagner son poste ou, s'il se trouve déjà sur ce territoire, dès son entrée en fonctions au poste consulaire.

2. Les membres de la famille d'un membre du poste consulaire vivant à son foyer, ainsi que les membres de son personnel privé, bénéficient des privilèges et immunités prévus dans la présente Convention à partir de la dernière des dates suivantes : celle à partir de laquelle ledit membre du poste consulaire jouit des privilèges et immunités conformément au paragraphe 1 du présent article, celle de leur entrée sur le territoire de l'Etat de résidence ou celle à laquelle ils sont devenus membres de ladite famille ou dudit personnel privé.

3. Lorsque les fonctions d'un membre du poste consulaire prennent fin, ses privilèges et immunités, ainsi que ceux des membres de sa famille vivant à son foyer ou des membres de son personnel privé, cessent normalement à la première des dates suivantes : au moment où la personne en question quitte le territoire de l'Etat de résidence, ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été

accordé à cette fin, mais ils subsistent jusqu'à ce moment, même en cas de conflit armé. Quant aux personnes visées au paragraphe 2 du présent article, leurs privilèges et immunités cessent dès qu'elles-mêmes cessent d'appartenir au foyer ou d'être au service d'un membre du poste consulaire, étant toutefois entendu que, si ces personnes ont l'intention de quitter le territoire de l'Etat de résidence dans un délai raisonnable, leurs privilèges et immunités subsistent jusqu'au moment de leur départ.

4. Toutefois, en ce qui concerne les actes accomplis par un fonctionnaire consulaire ou un employé consulaire dans l'exercice de ses fonctions, l'immunité de juridiction subsiste sans limitation de durée.

5. En cas de décès d'un membre du poste consulaire, les membres de sa famille vivant à son foyer continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à la première des dates suivantes: celle où ils quittent le territoire de l'Etat de résidence, ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui leur aura été accordé à cette fin.

Article 54 - Obligations des Etats Tiers

1. Si le fonctionnaire consulaire traverse le territoire ou se trouve sur le territoire d'un Etat tiers, qui lui a accordé un visa au cas où ce visa est requis, pour aller assumer ses fonctions ou rejoindre son poste, ou pour rentrer dans l'Etat d'envoi, l'Etat tiers lui accordera les immunités prévues dans les autres articles de la présente Convention, qui peuvent être nécessaires pour permettre son passage ou son retour. L'Etat tiers fera de même pour les membres

de la famille vivant à son foyer et béfinéficiant des privilèges et immunités qui accompagnent le fonctionnaire consulaire ou qui voyagent séparément pour le rejoindre ou pour rentrer dans l'Etat d'envoi.

2. Dans les conditions similaires à celles qui sont prévues au paragraphe 1 du présent article, les Etats tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des autres membres du poste consulaire et des membres de leur famille vivant à leur foyer.

3. Les Etats tiers accorderont à la correspondance officielle et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et la même protection que l'Etat de résidence est tenu d'accorder en vertu du la présente Convention. Ils accorderont aux courriers consulaires, auxquels un visa a été accordé s'il était requis, et aux valises consulaires en transit, la même inviolabilité et la même protection que l'Etat de résidence est tenu d'accorder en vertu de la présente Convention.

4. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également aux personnes mentionnées respectivement dans ces paragraphes, ainsi qu'aux communications officielles et aux valises consulaires, lorsque leur présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à un cas de force majeure.

Article 55 - Respect des Lois et Règlements de L'Etat de Résidence

1. Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les

personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat.

2. Les locaux consulaires ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec l'exercice des fonctions consulaires.

3. Les dispositions du paragraphe 2 du présent article n'excluent pas la possibilité d'installer, dans une partie du bâtiment où se trouvent les locaux du poste consulaire, les bureaux d'autres organismes ou agences, à condition que les locaux affectés à ces bureaux soient séparés de ceux qui sont utilisés par le poste consulaire. Dans ce cas, lesdits bureaux ne sont pas considérés, aux fins de la présente Convention, comme faisant partie des locaux consulaires.

Article 56 - Assurance Contre les Dommages Causés aux Tiers

Les membres du poste consulaire doivent se conformer à toutes les obligations imposées par les lois et règlements de l'Etat de résidence en matière d'assurance de responsabilité civile pour l'utilisation de tout véhicule, bateau ou aéronef.

Article 57 - Dispositions Spéciales Relatives à L'occupation Privée de Caractère Lucratif

1. Les fonctionnaires consulaires de carrière n'exerceront dans l'Etat de résidence aucune activité professionnelle ou commerciale

pour leur profit personnel.

2. Les privilèges et immunités prévus au présent chapitre ne sont pas accordés:

a) Aux employés consulaires et aux membres du personnel de service qui exercent dans l'Etat de résidence une occupation privée de caractère lucratif;

b) Aux membres de la famille d'une personne mentionnée à l'alinéa a du présent paragraphe et aux membres de son personnel privé;

c) Aux membres de la famille d'un membre du poste consulaire qui exercent eux-mêmes dans l'Etat de résidence une occupation privée de caractère lucratif.

Chapitre III. Régime applicable aux fonctionnaires consulaires honoraires et aux postes consulaires dirigés par eux

Article 58 - Dispositions Générales Concernant les Facilités, Privilèges et Immunités

1. Les articles 28, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38 et 39, le paragraphe 3 de l'article 54 et les paragraphes 2 et 3 de l'article 55 s'appliquent aux postes consulaires dirigés par un fonctionnaire consulaire honoraire. En outre, les facilités, privilèges et immunités de ces postes consulaires sont réglés par les articles 59, 60, 61 et 62.

2. Les articles 42 et 43, le paragraphe 3 de l'article 44, les articles 45 et 53 et le paragraphe 1 de l'article 55 s'appliquent aux fonctionnaires consulaires honoraires. En outre, les facilités, privilèges et immunités de ces fonctionnaires consulaires sont réglés par les articles 63, 64, 65, 66 et 67.

3. Les privilèges et immunités prévus dans la présente Convention ne sont pas accordés aux membres de la famille d'un fonctionnaire consulaire honoraire ou d'un employé consulaire qui est employé dans un poste consulaire dirigé par un fonctionnaire consulaire honoraire.

4. L'échange de valises consulaires entre deux postes consulaires situés dans des pays différents et dirigés par des fonctionnaires consulaires honoraires n'est admis que sous réserve du consentement des deux Etats de résidence.

Article 59 - Protection des Locaux Consulaires

L'Etat de résidence prend les mesures nécessaires pour protéger les locaux consulaires d'un poste consulaire dirigé par un fonctionnaire consulaire honoraire et empêcher qu'ils ne soient envahis ou endommagés et que la paix du poste consulaire ne soit troublée ou sa dignité amoindrie.

Article 60 - Exemption Fiscale des Locaux Consulaires

1. Les locaux consulaires d'un poste consulaire dirigé par un fonctionnaire consulaire honoraire, dont l'Etat d'envoi est propriétaire ou locataire, sont exempts de tous impôts et taxes

de toute nature, nationaux, régionaux ou communaux, pourvu qu'il ne s'agisse pas de taxes perçues en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après les lois et règlements de l'Etat de résidence, ils sont à la charge de la personne qui a contracté avec l'Etat d'envoi.

Article 61 - Inviolabilité des Archives et Documents Consulaires

Les archives et documents consulaires d'un poste consulaire dirigé par un fonctionnaire consulaire honoraire sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent, à condition qu'ils soient séparés des autres papiers et documents et, en particulier, de la correspondance privée du chef de poste consulaire et de toute personne travaillant avec lui, ainsi que des biens, livres ou documents se rapportant à leur profession ou à leur commerce.

Article 62 - Exemption Douanière

Suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat de résidence accorde l'entrée ainsi que l'exemption de tous droits de douane, taxes et autres redevances connexes autres que frais d'entrepôt, de transport et frais afférents à des services analogues, pour les objets suivants, à condition qu'ils soient destinés exclusivement à l'usage officiel d'un poste consulaire dirigé par un fonctionnaire consulaire honoraire: les écussons, pavillons, enseignes, sceaux et cachets, livres, imprimés officiels,

le mobilier de bureau, le matériel et les fou•nitures de bureau, et les objets analogues fournis au poste consulaire par l'Etat d'envoi ou sur sa demande.

Article 63 - Procédure Pénale

Lorsqu'une procédure pénale est engagée contre un fonctionnaire consulaire honoraire, celui-ci est tenu de se présenter devant les autorités compétentes. Toutefois, la procédure doit être conduite avec les égards qui sont dus au fonctionnaire consulaire honoraire en raison de sa position officielle et, sauf si l'intéressé est en état d'arrestation ou de détention, de manière à gêner le moins possible l'exercice des fonctions consulaires. Lorsqu'il est devenu nécessaire de mettre un fonctionnaire consulaire honoraire en état de détention préventive, la procédure dirigée contre lui doit être ouverte dans le délai le plus bref.

Article 64 - Protection du Fonctionnaire Consulaire Honoraire

L'Etat de résidence est tenu d'accorder au fonctionnaire consulaire honoraire la protection qui peut être nécessaire en raison de sa position officielle.

Article 65 - Exemption D'immatriculation des Étrangers et de Permis de Séjour

Les fonctionnaires consulaires honoraires, à l'exception de ceux qui exercent dans l'Etat de résidence une activité professionnelle ou commerciale pour leur profit personnel, sont

exempts de toutes les obligations prévues par les lois et règlements de l'Etat de résidence en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

Article 66 - Exemption Fiscale

Le fonctionnaire consulaire honoraire est exempt de tous impôts et taxes sur les indemnités et les émoluments qu'il reçoit de l'Etat d'envoi en raison de l'exercice des fonctions consulaires.

Article 67 - Exemption des Prestations Personnelles

L'Etat de résidence doit exempter les fonctionnaires consulaires honoraires de toute prestation personnelle et de tout service d'intérêt public, de quelque nature qu'il soit, ainsi que des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

Article 68 - Caractère Facultatif de L'institution des Fonctionnaires

Chaque Etat est libre de décider s'il nommera ou recevra des fonctionnaires consulaires honoraires.

Chapitre IV. Dispositions générales

Article 69 - Agents Consulaires non Chefs de Poste Consulaire

1. Chaque Etat est libre de décider s'il établira ou admettra des agences consulaires gérées par des agents consulaires n'ayant pas

été désignés comme chefs de poste consulaire par l'Etat d'envoi.

2. Les conditions dans lesquelles les agences consulaires au sens du paragraphe 1 du présent article peuvent exercer leur activité, ainsi que les privilèges et immunités dont peuvent jouir les agents consulaires qui les gèrent, sont fixés par accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

Article 70 - Exercice de Fonctions Consulaires par une Mission Diplomatique

1. Les dispositions de la présente Convention s'appliquent également, dans la mesure où le contexte le permet, à l'exercice de fonctions consulaires par une mission diplomatique.

2. Les noms des membres de la mission diplomatique attachés à la section consulaire ou autrement chargés de l'exercice des fonctions consulaires de la mission sont notifiés au Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence ou à l'autorité désignée par ce ministère.

3. Dans l'exercice de fonctions consulaires, la mission diplomatique peut s'adresser : a) Aux autorités locales de la circonscription consulaire;

b) Aux autorités centrales de l'Etat de résidence si les lois, règlements et usages de l'Etat de résidence ou les accords internationaux en la matière le permettent.

4. Les privilèges et immunités des membres de la mission diplomatique, mentionnés au paragraphe 2 du présent article,

demeurent déterminés par les règles du droit international concernant les relations diplomatiques.

Article 71 - Ressortissants ou Résidents Permanents de L'Etat de Résidence

1. A moins que des facilités, privilèges et immunités supplémentaires n'aient été accordés par l'Etat de résidence, les fonctionnaires consulaires qui sont ressortissants ou résidents permanents de l'Etat de résidence ne bénéficient que de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité personnelle pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et du privilège prévu au paragraphe 3 de l'article 44. En ce qui concerne ces fonctionnaires consulaires, l'Etat de résidence est également tenu par l'obligation prévue à l'article 42. Lorsqu'une action pénale est engagée contre un tel fonctionnaire consulaire, la procédure doit être conduite, sauf si l'intéressé est en état d'arrestation ou de détention, de manière à gêner le moins possible l'exercice des fonctions consulaires.

2. Les autres membres du poste consulaire qui sont ressortissants ou résidents permanents de l'Etat de résidence et les membres de leur fa-mille, ainsi que les membres de la famille des fonctionnaires consulaires visés au paragraphe 1 du présent article, ne bénéficient des facilités, privilèges et immunités que dans la mesure où cet Etat les leur reconnaît. Les membres de la famille d'un membre du poste consulaire et les membres du personnel privé qui sont eux-mêmes ressortissants ou résidents permanents de l'Etat de résidence ne bénéficient également des facilités, privilèges et immunités que dans la mesure où cet Etat les leur reconnaît.

Toutefois, l’Etat de résidence doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d’une manière excessive l’exercice des fonctions du poste consulaire.

Article 72 - Non-Discrimination

1. En appliquant les dispositions de la présente Convention, l’Etat de résidence ne fera pas de discrimination entre les Etats.

2. Toutefois, ne seront pas considérés comme discriminatoires:

a) Le fait pour l’Etat de résidence d’appliquer restrictivement l’une des dispositions de la présente Convention parce qu’elle est ainsi appliquée à ses postes consulaires dans l’Etat d’envoi; b) Le fait pour des Etats de se faire mutuellement bénéficier, par coutume ou par voie d’accord, d’un traitement plus favorable que ne le requièrent les dispositions de la présente Convention.

Article 73 - Rapport Entre la Présente Convention et les Autres Accords Internationaux

1. Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux autres accords internationaux en vigueur dans les rapports entre les Etats parties à ces accords.

2. Aucune disposition de la présente Convention ne saurait empêcher les Etats de conclure des accords internationaux confirmant, complétant ou développant ses dispositions, ou étendant leur champ d’application.

Chapitre V. dispositions finales

Article 74 - Signature

La présente Convention sera ouverte à la signature de tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée ainsi que de tout Etat partie au Statut de la Cour internationale de Justice et de tout autre Etat invité par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies à devenir partie à la Convention, de la manière suivante : jusqu'au 31 octobre 1963, au Ministère fédéral des affaires étrangères de la République d'Autriche, et ensuite, jusqu'au 31 mars 1964, au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York.

Article 75 - Ratification

La présente Convention sera soumise à ratification. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 76 - Adhésion

La présente Convention restera ouverte à l'adhésion de tout Etat appartenant à l'une des quatre catégories mentionnées à l'article 74. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 77 - Entrée en Vigueur

1. La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du vingt-deuxième instrument de

ratification ou d’adhésion.

2. Pour chacun des Etats qui ratifieront la Convention ou y adhéreront après le dépôt du vingt-deuxième instrument de ratification ou d’adhésion, la Convention entrera en vigueur le trentième jour après le dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d’adhésion.

Article 78 - Notifications par le Secrétaire Général

Le Secrétaire général de l’Organisation des Nations Unies notifiera à tous les Etats appartenant à l’une des quatre catégories mentionnées à l’article 74 :

a) Les signatures apposées à la présente Convention et le dépôt des instruments de ratification ou d’adhésion, conformément aux articles 74, 75 et 76;

b) La date à laquelle la présente Convention entrera en vigueur, conformément à l’article 77.

Article 79 - Textes Faisant Foi

L’original de la présente Convention, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé auprès du Secrétaire général de l’Organisation des Nations Unies, qui en fera tenir copie certifiée conforme à tous les Etats appartenant à l’une des quatre catégories mentionnées à l’article 74.

En foi de Quoi les plénipotentiaires soussignés, dûment

autorisés par leurs gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention.

Fit à Vienne le vingt-quatre avril mil neuf cent soixante-trois.

2. Protocole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité Fait à Vienne le 24 avril 1963 [1]

Les Etats parties au présent Protocole et à la Convention de Vienne sur les relations consulaires, ci-après dénommée «la Convention», qui a été adoptée par la Conférence des Nations Unies tenue à Vienne du 4 mars au 22 avril 1963,

Exprimant leur désir d'établir entre eux des normes relatives à l'acquisition de la nationalité par les membres du poste consulaire et les membres de leur famille vivant à leur foyer,

Sont convenus des dispositions suivantes:

Article premier

Aux fins du présent Protocole, l'expression «membres du poste consulaire» a le sens qui lui est donné dans l'alinéa g du paragraphe 1.

(1) Entré en vigueur le 19 mars 1967. Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 596, p. 469.

الملحق الثامن

Vienna Convention on Consular Relations

1963

Done at Vienna on 24 April 1963.

Entered into force on 19 March 1967.

United Nations, Treaty Series, vo1. 596, p. 261

The States Parties to the present Convention,

Recalling that consular relations have been established between peoples since ancient times,

Having in mind the Purposes and Principles of the Charter of the United Nations concerning the sovereign equality of States, the maintenance of international peace and security, and the promotion of friendly relations among nations,

Considering that the United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities adopted the Vienna Convention on

Diplomatic Relations which was opened for signature on 18 April 1961,

Believing that an international convention on consular relations, privileges and immunities would also contribute to the development of friendly relations among nations, irrespective of their differing constitutional and social systems,

Realizing that the purpose of such privileges and immunities is not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of functions by consular posts on behalf of their respective States,

Affirming that the rules of customary international law continue to govern matters not expressly regulated by the provisions of the present Convention,

Have agreed as follows:

Article 1 - Definitions

1. For the purposes of the present Convention, the following expressions shall have the meanings hereunder assigned to them:

(a) “consular post” means any consulate-general, consulate, vice-consulate or consular agency;

(b) “consular district” means the area assigned to a consular post for the exercise of consular functions;

(c) “head of consular post” means the person charged with the duty of acting in that capacity;

(d) “consular officer” means any person, including the head of a consular post, entrusted in that capacity with the exercise of consular functions;

(e) “consular employee” means any person employed in the administrative or technical service of a consular post;

(f) “member of the service staff” means any person employed in the domestic service of a consular post;

(g) “members of the consular post” means consular officers, consular employees and members of the service staff;

(h) “members of the consular staff” means consular officers, other than the head of a consular post, consular employees and members of the service staff;

(i) “member of the private staff” means a person who is employed exclusively in the private service of a member of the consular post;

(j) ”consular premises” means the buildings or parts of buildings and the land ancillary thereto, irrespective of ownership, used exclusively for the purposes of the consular post;

(k) “consular archives” includes all the papers, documents, correspondence, books, films, tapes and registers of the consular post, together with the ciphers and codes, the card-indexes and any article of furniture intended for their protection or safe keeping.

2. Consular officers are of two categories, namely career consular officers and honorary consular officers. The provisions of Chapter II of the present Convention apply to consular posts headed by career consular officers, the provisions of Chapter III govern consular posts headed by honorary consular officers.

3. The particular status of members of the consular posts who are nationals or permanent residents of the receiving State is governed by article 71 of the present Convention.

CHAPTER I.

CONSULAR RELATIONS IN GENERAL

SECTION I. ESTABLISHMENT AND CONDUCT OF CONSULAR RELATIONS

Article 2 - Establishment of consular relations

1. The establishment of consular relations between States takes place by mutual consent.

2. The consent given to the establishment of diplomatic relations between two States implies, unless otherwise stated, consent to the establishment of consular relations.

3. The severance of diplomatic relations shall not ipso facto involve the severance of consular relations.

Article 3 - Exercise of consular functions

Consular functions are exercised by consular posts. They are also exercised by diplomatic missions in accordance with the provisions of the present Convention.

Article 4 - Establishment of a consular post

1. A consular post may be established in the territory of the receiving State only with that State's consent.

2. The seat of the consular post, its classification and the consular district shall be established by the sending State and shall be subject to the approval of the receiving State.

3. Subsequent changes in the seat of the consular post, its classification or the consular district may be made by the sending State only with the consent of the receiving State.

4. The consent of the receiving State shall also be required if a consulate-general or a consulate desires to open a vice-consulate or a consular agency in a locality other than that in which it is itself established.

5. The prior express consent of the receiving State shall also be required for the opening of an office forming part of an existing consular post elsewhere than at the seat thereof.

Article 5 - Consular functions

Consular functions consist in:

(a) protecting in the receiving State the interests of the sending State and of its nationals, both individuals and bodies corporate, within the limits permitted by international law;

(b) furthering the development of commercial, economic, cultural and scientific relations between the sending State and the receiving State and otherwise promoting friendly relations between them in accordance with the provisions of the present Convention;

(c) ascertaining by all lawful means conditions and developments in the commercial, economic, cultural and scientific life of the receiving State, reporting thereon to the Government of the sending State and giving information to persons interested;

(d) issuing passports and travel documents to nationals of the sending State, and visas or appropriate documents to persons wishing to travel to the sending State;

(e) helping and assisting nationals, both individuals and bodies corporate, of the sending State;

(f) acting as notary and civil registrar and in capacities of a similar kind, and performing certain functions of an administrative nature, provided that there is nothing contrary thereto in the laws and regulations of the receiving State;

(g) safeguarding the interests of nationals, both individuals and bodies corporate, of the sending States in cases of succession mortis causa in the territory of the receiving State, in accordance with the laws and regulations of the receiving State;

(h) safeguarding, within the limits imposed by the laws and regulations of the receiving State, the interests of minors and other persons lacking full capacity who are nationals of the sending State, particularly where any guardianship or trusteeship is required with respect to such persons;

(i) subject to the practices and procedures obtaining in the receiving State, representing or arranging appropriate representation for nationals of the sending State before the tribunals and other authorities of the receiving State, for the purpose of obtaining, in accordance with the laws and regulations of the receiving State, provisional measures for the preservation of the rights and interests of these nationals, where, because of absence or any other reason, such nationals are unable at the proper time to assume the defence of their rights and interests;

(j) transmitting judicial and extrajudicial documents or executing letters rogatory or commissions to take evidence for the courts of the sending State in accordance with international agreements in force or, in the absence of such international

agreements, in any other manner compatible with the laws and regulations of the receiving State;

(k) exercising rights of supervision and inspection provided for in the laws and regulations of the sending State in respect of vessels having the nationality of the sending State, and of aircraft registered in that State, and in respect of their crews;

(l) extending assistance to vessels and aircraft mentioned in subparagraph (k) of this article, and to their crews, taking statements regarding the voyage of a vessel, examining and stamping the ship's papers, and, without prejudice to the powers of the authorities of the receiving State, conducting investigations into any incidents which occurred during the voyage, and settling disputes of any kind between the master, the officers and the seamen insofar as this may be authorized by the laws and regulations of the sending State;

(m) performing any other functions entrusted to a consular post by the sending State which are not prohibited by the laws and regulations of the receiving State or to which no objection is taken by the receiving State or which are referred to in the international agreements in force between the sending State and the receiving State.

Article 6 - Exercise of consular functions outside the consular district

A consular officer may, in special circumstances, with the consent of the receiving State, exercise his functions outside his consular district.

Article 7 - Exercise of consular functions in a third State

The sending State may, after notifying the States concerned,

entrust a consular post established in a particular State with the exercise of consular functions in another State, unless there is express objection by one of the States concerned.

Article 8 - Exercise of consular functions on behalf of a third State

Upon appropriate notification to the receiving State, a consular post of the sending State may, unless the receiving State objects, exercise consular functions in the receiving State on behalf of a third State.

Article 9 - Classes of heads of consular posts

1. Heads of consular posts are divided into four classes, namely

(a) consuls-general;

(b) consuls;

(c) vice-consuls;

(d) consular agents.

2. Paragraph 1 of this article in no way restricts the right of any of the Contracting Parties to fix the designation of consular officers other than the heads of consular posts.

Article 10 - Appointment and admission of heads of consular posts

1. Heads of consular posts are appointed by the sending State and are admitted to the exercise of their functions by the receiving State.

2. Subject to the provisions of the present Convention, the

formalities for the appointment and for the admission of the head of a consular post are determined by the laws, regulations and usages of the sending State and of the receiving State respectively.

Article 11 - The consular commission or notification of appointment

1. The head of a consular post shall be provided by the sending State with a document, in the form of a commission or similar instrument, made out for each appointment, certifying his capacity and showing, as a general rule, his full name, his category and class, the consular district and the seat of the consular post.

2. The sending State shall transmit the commission or similar instrument through the diplomatic or other appropriate channel to the Government of the State in whose territory the head of a consular post is to exercise his functions.

3. If the receiving State agrees, the sending State may, instead of a commission or similar instrument, send to the receiving State a notification containing the particulars required by paragraph 1 of this article.

Article 12 - The exequatur

1. The head of a consular post is admitted to the exercise of his functions by an authorization from the receiving State termed an exequatur, whatever the form of this authorization.

2. A State which refused to grant an exequatur is not obliged to give to the sending State reasons for such refusal.

3. Subject to the provisions of articles 13 and 15, the head of a consular post shall not enter upon his duties until he has received an exequatur.

Article 13 - Provisional admission of heads of consular posts

Pending delivery of the exequatur, the head of a consular post may be admitted on a provisional basis to the exercise of his functions. In that case, the provisions of the present Convention shall apply.

Article 14 - Notification to the authorities of the consular district

As soon as the head of a consular post is admitted even provisionally to the exercise of his functions, the receiving State shall immediately notify the competent authorities of the consular district. It shall also ensure that the necessary measures are taken to enable the head of a consular post to carry out the duties of his office and to have the benefit of the provisions of the present Convention.

Article 15 - Temporary exercise of the functions of the head of a consular post

1. If the head of a consular post is unable to carry out his functions or the position of head of consular post is vacant, an acting head of post may act provisionally as head of the consular post.

2. The full name of the acting head of post shall be notified either by the diplomatic mission of the sending State or, if that State has no such mission in the receiving State, by the head of the consular post, or, if he is unable to do so, by any competent authority of the sending State, to the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or to the authority designated by that Ministry. As a general rule, this notification shall be given in advance. The

receiving State may make the admission as acting head of post of a person who is neither a diplomatic agent nor a consular officer of the sending State in the receiving State conditional on its consent.

3. The competent authorities of the receiving State shall afford assistance and protection to the acting head of post. While he is in charge of the post, the provisions of the present Convention shall apply to him on the same basis as to the head of the consular post concerned. The receiving State shall not, however, be obliged to grant to an acting head of post any facility, privilege or immunity which the head of the consular post enjoys only subject to conditions not fulfilled by the acting head of post.

4. When, in the circumstances referred to in paragraph 1 of this article, a member of the diplomatic staff of the diplomatic mission of the sending State in the receiving State is designated by the sending State as an acting head of post, he shall, if the receiving State does not object thereto, continue to enjoy diplomatic privileges and immunities.

Article 16 - Precedence as between heads of consular posts

1. Heads of consular posts shall rank in each class according to the date of the grant of the exequatur.

2. If, however, the head of a consular post before obtaining the exequatur is admitted to the exercise of his functions provisionally, his precedence shall be determined according to the date of the provisional admission; this precedence shall be maintained after the granting of the exequatur.

3. The order of precedence as between two or more heads

of consular posts who obtained the exequatur or provisional admission on the same date shall be determined according to the dates on which their commissions or similar instruments or the notifications referred to in paragraph 3 of article 11 were presented to the receiving State.

4. Acting heads of posts shall rank after all heads of consular posts and, as between themselves, they shall rank according to the dates on which they assumed their functions as acting heads of posts as indicated in the notifications given under paragraph 2 of article 15.

5. Honorary consular officers who are heads of consular posts shall rank in each class after career heads of consular posts, in the order and according to the rules laid down in the foregoing paragraphs.

6. Heads of consular posts shall have precedence over consular officers not having that status.

Article 17 - Performance of diplomatic acts by consular officers

1. In a State where the sending State has no diplomatic mission and is not represented by a diplomatic mission of a third State, a consular officer may, with the consent of the receiving State, and without affecting his consular status, be authorized to perform diplomatic acts. The performance of such acts by a consular officer shall not confer upon him any right to claim diplomatic privileges and immunities.

2. A consular officer may, after notification addressed to the receiving State, act as representative of the sending State to

any intergovernmental organization. When so acting, he shall be entitled to enjoy any privileges and immunities accorded to such a representative by customary international law or by international agreements; however, in respect of the performance by him of any consular function, he shall not be entitled to any greater immunity from jurisdiction than that to which a consular officer is entitled under the present Convention.

Article 18 - Appointment of the same person by two or more States as a consular officer

Two or more States may, with the consent of the receiving State, appoint the same person as a consular officer in that State.

Article 19 - Appointment of members of consular staff

1. Subject to the provisions of articles 20, 22 and 23, the sending State may freely appoint the members of the consular staff.

2. The full name, category and class of all consular officers, other than the head of a consular post, shall be notified by the sending State to the receiving State in sufficient time for the receiving State, if it so wishes, to exercise its rights under paragraph 3 of article 23.

3. The sending State may, if required by its laws and regulations, request the receiving State to grant an exequatur to a consular officer other than the head of a consular post.

4. The receiving State may, if required by its laws and regulations, grant an exequatur to a consular officer other than the head of a consular post.

Article 20 - Size of the consular staff

In the absence of an express agreement as to the size of the consular staff, the receiving State may require that the size of the staff be kept within limits considered by it to be reasonable and normal, having regard to circumstances and conditions in the consular district and to the needs of the particular consular post.

Article 21 - Precedence as between consular officers of a consular post

The order of precedence as between the consular officers of a consular post and any change thereof shall be notified by the diplomatic mission of the sending State or, if that State has no such mission in the receiving State, by the head of the consular post, to the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or to the authority designated by that Ministry.

Article 22 - Nationality of consular officers

1. Consular officers should, in principle, have the nationality of the sending State.

2. Consular officers may not be appointed from among persons having the nationality of the receiving State except with the express consent of that State which may be withdrawn at any time.

3. The receiving State may reserve the same right with regard to nationals of a third State who are not also nationals of the sending State.

Article 23 - Persons declared "non grata"

1. The receiving State may at any time notify the sending

State that a consular officer is persona non grata or that any other member of the consular staff is not acceptable. In that event, the sending State shall, as the case may be, either recall the person concerned or terminate his functions with the consular post.

2. If the sending State refuses or fails within a reasonable time to carry out its obligations under paragraph 1 of this article, the receiving State may, as the case may be, either withdraw the exequatur from the person concerned or cease to consider him as a member of the consular staff.

3. A person appointed as a member of a consular post may be declared unacceptable before arriving in the territory of the receiving State or, if already in the receiving State, before entering on his duties with the consular post. In any such case, the sending State shall withdraw his appointment.

4. In the cases mentioned in paragraphs 1 and 3 of this article, the receiving State is not obliged to give to the sending State reasons for its decision.

Article 24 - Notification to the receiving State of appointments, arrivals and departures

1. The Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or the authority designated by that Ministry shall be notified of:

(a) the appointment of members of a consular post, their arrival after appointment to the consular post, their final departure or the termination of their functions and any other changes affecting their status that may occur in the course of their service with the consular post;

(b) the arrival and final departure of a person belonging to the family of a member of a consular post forming part of his household and, where appropriate, the fact that a person becomes or ceases to be such a member of the family;

(c) the arrival and final departure of members of the private staff and, where appropriate, the termination of their service as such;

(d) the engagement and discharge of persons resident in the receiving State as members of a consular post or as members of the private staff entitled to privileges and immunities.

2. When possible, prior notification of arrival and final departure shall also be given.

SECTION II.

END OF CONSULAR FUNCTIONS

Article 25 - Termination of the functions of a member of a consular post

The functions of a member of a consular post shall come to an end, inter alia:

(a) on notification by the sending State to the receiving State that his functions have come to an end;

(b) on withdrawal of the exequatur;

(c) on notification by the receiving State to the sending State that the receiving State has ceased to consider him as a member of the consular staff.

Article 26 - Departure from the territory of the receiving State

The receiving State shall, even in case of armed conflict, grant to members of the consular post and members of the private staff, other than nationals of the receiving State, and to members of their families forming part of their households irrespective of nationality, the necessary time and facilities to enable them to prepare their departure and to leave at the earliest possible moment after the termination of the functions of the members concerned. In particular, it shall, in case of need, place at their disposal the necessary means of transport for themselves and their property other than property acquired in the receiving State the export of which is prohibited at the time of departure.

Article 27 - Protection of consular premises and archives and of the interests of the sending State in exceptional circumstances

1. In the event of the severance of consular relations between two States:

(a) the receiving State shall, even in case of armed conflict, respect and protect the consular premises, together with the property of the consular post and the consular archives;

(b) the sending State may entrust the custody of the consular premises, together with the property contained therein and the consular archives, to a third State acceptable to the receiving State;

(c) the sending State may entrust the protection of its interests and those of its nationals to a third State acceptable to the receiving State.

2. In the event of the temporary or permanent closure of a consular post, the provisions of subparagraph (a) of paragraph 1 of this article shall apply. In addition,

(a) if the sending State, although not represented in the receiving State by a diplomatic mission, has another consular post in the territory of that State, that consular post may be entrusted with the custody of the premises of the consular post which has been closed, together with the property contained therein and the consular archives, and, with the consent of the receiving State, with the exercise of consular functions in the district of that consular post; or

(b) if the sending State has no diplomatic mission and no other consular post in the receiving State, the provisions of subparagraphs (b) and (c) of paragraph 1 of this article shall apply.

CHAPTER II.
FACILITIES, PRIVILEGES AND IMMUNITIES RELATING TO CONSULAR POSTS, CAREER CONSULAR OFFICERS AND OTHER MEMBERS OF A CONSULAR POST

SECTION I. FACILITIES, PRIVILEGES AND IMMUNITIES RELATING TO A CONSULAR POST

Article 28 - Facilities for the work of the consular post

The receiving State shall accord full facilities for the performance of the functions of the consular post.

Article 29 - Use of national flag and coat-of-arms

1. The sending State shall have the right to the use of its national flag and coat-of-arms in the receiving State in accordance with the provisions of this article.

2. The national flag of the sending State may be flown and its coat-of-arms displayed on the building occupied by the consular post and at the entrance door thereof, on the residence of the head of the consular post and on his means of transport when used on official business.

3. In the exercise of the right accorded by this article regard shall be had to the laws, regulations and usages of the receiving State.

Article 30 - Accommodation

1. The receiving State shall either facilitate the acquisition on its territory, in accordance with its laws and regulations, by the sending State of premises necessary for its consular post or assist the latter in obtaining accommodation in some other way.

2. It shall also, where necessary, assist the consular post in obtaining suitable accommodation for its members.

Article 31 - Inviolability of the consular premises

1. Consular premises shall be inviolable to the extent provided in this article.

2. The authorities of the receiving State shall not enter that part of the consular premises which is used exclusively for the purpose of the work of the consular post except with the consent of the head of the consular post or of his designee or of the head of the

diplomatic mission of the sending State. The consent of the head of the consular post may, however, be assumed in case of fire or other disaster requiring prompt protective action.

3. Subject to the provisions of paragraph 2 of this article, the receiving State is under a special duty to take all appropriate steps to protect the consular premises against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the consular post or impairment of its dignity.

4. The consular premises, their furnishings, the property of the consular post and its means of transport shall be immune from any form of requisition for purposes of national defence or public utility. If expropriation is necessary for such purposes, all possible steps shall be taken to avoid impeding the performance of consular functions, and prompt, adequate and effective compensation shall be paid to the sending State.

Article 32 - Exemption from taxation of consular premises

1. Consular premises and the residence of the career head of consular post of which the sending State or any person acting on its behalf is the owner or lessee shall be exempt from all national, regional or municipal dues and taxes whatsoever, other than such as represent payment for specific services rendered.

2. The exemption from taxation referred to paragraph 1 of this article shall not apply to such dues and taxes if, under the law of the receiving State, they are payable by the person who contracted with the sending State or with the person acting on its behalf.

Article 33 - Inviolability of the consular archives and documents

The consular archives and documents shall be inviolable at all times and wherever they may be.

Article 34 - Freedom of movement

Subject to its laws and regulations concerning zones entry into which is prohibited or regulated for reasons of national security, the receiving State shall ensure freedom of movement and travel in its territory to all members of the consular post.

Article 35 - Freedom of communication

1. The receiving State shall permit and protect freedom of communication on the part of the consular post for all official purposes. In communicating with the Government, the diplomatic missions and other consular posts, wherever situated, of the sending State, the consular post may employ all appropriate means, including diplomatic or consular couriers, diplomatic or consular bags and messages in code or cipher. However, the consular post may install and use a wireless transmitter only with the consent of the receiving State.

2. The official correspondence of the consular post shall be inviolable. Official correspondence means all correspondence relating to the consular post and its functions.

3. The consular bag shall be neither opened nor detained. Nevertheless, if the competent authorities of the receiving State have serious reason to believe that the bag contains something other than the correspondence, documents or articles referred to in

paragraph 4 of this article, they may request that the bag be opened in their presence by an authorized representative of the sending State. If this request is refused by the authorities of the sending State, the bag shall be returned to its place of origin.

4. The packages constituting the consular bag shall bear visible external marks of their character and may contain only official correspondence and documents or articles intended exclusively for official use.

5. The consular courier shall be provided with an official document indicating his status and the number of packages constituting the consular bag. Except with the consent of the receiving State he shall be neither a national of the receiving State, nor, unless he is a national of the sending State, a permanent resident of the receiving State. In the performance of his functions he shall be protected by the receiving State. He shall enjoy personal inviolability and shall not be liable to any form of arrest or detention.

6. The sending State, its diplomatic missions and its consular posts may designate consular couriers ad hoc. In such cases the provisions of paragraph 5 of this article shall also apply except that the immunities therein mentioned shall cease to apply when such a courier has delivered to the consignee the consular bag in his charge.

7. A consular bag may be entrusted to the captain of a ship or of a commercial aircraft scheduled to land at an authorized port of entry. He shall be provided with an official document indicating the number of packages constituting the bag, but he shall not be considered to be a consular courier. By arrangement with the

appropriate local authorities, the consular post may send one of its members to take possession of the bag directly and freely from the captain of the ship or of the aircraft.

Article 36 - Communication and contact with nationals of the sending State

1. With a view to facilitating the exercise of consular functions relating to nationals of the sending State:

(a) consular officers shall be free to communicate with nationals of the sending State and to have access to them. Nationals of the sending State shall have the same freedom with respect to communication with and access to consular officers of the sending State;

(b) if he so requests, the competent authorities of the receiving State shall, without delay, inform the consular post of the sending State if, within its consular district, a national of that State is arrested or committed to prison or to custody pending trial or is detained in any other manner. Any communication addressed to the consular post by the person arrested, in prison, custody or detention shall be forwarded by the said authorities without delay. The said authorities shall inform the person concerned without delay of his rights under this subparagraph;

(c) consular officers shall have the right to visit a national of the sending State who is in prison, custody or detention, to converse and correspond with him and to arrange for his legal representation. They shall also have the right to visit any national of the sending State who is in prison, custody or detention in their district in pursuance of a judgement. Nevertheless, consular officers

shall refrain from taking action on behalf of a national who is in prison, custody or detention if he expressly opposes such action.

2. The rights referred to in paragraph 1 of this article shall be exercised in conformity with the laws and regulations of the receiving State, subject to the proviso, however, that the said laws and regulations must enable full effect to be given to the purposes for which the rights accorded under this article are intended.

Article 37 - Information in cases of deaths, guardianship or trusteeship, wrecks and air accidents

If the relevant information is available to the competent authorities of the receiving State, such authorities shall have the duty:

(a) in the case of the death of a national of the sending State, to inform without delay the consular post in whose district the death occurred;

(b) to inform the competent consular post without delay of any case where the appointment of a guardian or trustee appears to be in the interests of a minor or other person lacking full capacity who is a national of the sending State. The giving of this information shall, however, be without prejudice to the operation of the laws and regulations of the receiving State concerning such appointments;

(c) if a vessel, having the nationality of the sending State, is wrecked or runs aground in the territorial sea or internal waters of the receiving State, or if an aircraft registered in the sending State suffers an accident on the territory of the receiving State, to inform without delay the consular post nearest to the scene of the occurrence.

Article 38 - Communication with the authorities of the receiving State

In the exercise of their functions, consular officers may address:

(a) the competent local authorities of their consular district;

(b) the competent central authorities of the receiving State if and to the extent that this is allowed by the laws, regulations and usages of the receiving State or by the relevant international agreements.

Article 39 - Consular fees and charges

1. The consular post may levy in the territory of the receiving State the fees and charges provided by the laws and regulations of the sending State for consular acts.

2. The sums collected in the form of the fees and charges referred to in paragraph 1 of this article, and the receipts for such fees and charges, shall be exempt from all dues and taxes in the receiving State.

SECTION II.
FACILITIES, PRIVILEGES AND IMMUNITIES RELATING TO CAREER CONSULAR OFFICERS AND OTHER MEMBERS OF A CONSULAR POST

Article 40 - Protection of consular officers

The receiving State shall treat consular officers with due respect and shall take all appropriate steps to prevent any attack on

their person, freedom or dignity.

Article 41 - Personal inviolability of consular officers

1. Consular officers shall not be liable to arrest or detention pending trial, except in the case of a grave crime and pursuant to a decision by the competent judicial authority.

2. Except in the case specified in paragraph 1 of this article, consular officers shall not be committed to prison or be liable to any other form of restriction on their personal freedom save in execution of a judicial decision of final effect.

3. If criminal proceedings are instituted against a consular officer, he must appear before the competent authorities. Nevertheless, the proceedings shall be conducted with the respect due to him by reason of his official position and, except in the case specified in paragraph 1 of this article, in a manner which will hamper the exercise of consular functions as little as possible. When, in the circumstances mentioned in paragraph 1 of this article, it has become necessary to detain a consular officer, the proceedings against him shall be instituted with the minimum of delay.

Article 42 - Notification of arrest, detention or prosecution

In the event of the arrest or detention, pending trial, of a member of the consular staff, or of criminal proceedings being instituted against him, the receiving State shall promptly notify the head of the consular post. Should the latter be himself the object of any such measure, the receiving State shall notify the sending State through the diplomatic channel.

Article 43 - Immunity from jurisdiction

1. Consular officers and consular employees shall not be amenable to the jurisdiction of the judicial or administrative authorities of the receiving State in respect of acts performed in the exercise of consular functions.

2. The provisions of paragraph 1 of this article shall not, however, apply in respect of a civil action either:

(a) arising out of a contract concluded by a consular officer or a consular employee in which he did not contract expressly or impliedly as an agent of the sending State; or

(b) by a third party for damage arising from an accident in the receiving State caused by a vehicle, vessel or aircraft.

Article 44 - Liability to give evidence

1. Members of a consular post may be called upon to attend as witnesses in the course of judicial or administrative proceedings. A consular employee or a member of the service staff shall not, except in the cases mentioned in paragraph 3 of this article, decline to give evidence. If a consular officer should decline to do so, no coercive measure or penalty may be applied to him.

2. The authority requiring the evidence of a consular officer shall avoid interference with the performance of his functions. It may, when possible, take such evidence at his residence or at the consular post or accept a statement from him in writing.

3. Members of a consular post are under no obligation to give evidence concerning matters connected with the exercise of their functions or to produce official correspondence and documents

relating thereto. They are also entitled to decline to give evidence as expert witnesses with regard to the law of the sending State.

Article 45 - Waiver of privileges and immunities

1. The sending State may waive, with regard to a member of the consular post, any of the privileges and immunities provided for in articles 41, 43 and 44.

2. The waiver shall in all cases be express, except as provided in paragraph 3 of this article, and shall be communicated to the receiving State in writing.

3. The initiation of proceedings by a consular officer or a consular employee in a matter where he might enjoy immunity from jurisdiction under article 43 shall preclude him from invoking immunity from jurisdiction in respect of any counterclaim directly connected with the principal claim.

4. The waiver of immunity from jurisdiction for the purposes of civil or administrative proceedings shall not be deemed to imply the waiver of immunity from the measures of execution resulting from the judicial decision; in respect of such measures, a separate waiver shall be necessary.

Article 46 - Exemption from registration of aliens and residence permits

1. Consular officers and consular employees and members of their families forming part of their households shall be exempt from all obligations under the laws and regulations of the receiving State in regard to the registration of aliens and residence permits.

2. The provisions of paragraph 1 of this article shall not, however, apply to any consular employee who is not a permanent

employee of the sending State or who carries on any private gainful occupation in the receiving State or to any member of the family of any such employee.

Article 47 - Exemption from work permits

1. Members of the consular post shall, with respect to services rendered for the sending State, be exempt from any obligations in regard to work permits imposed by the laws and regulations of the receiving State concerning the employment of foreign labour.

2. Members of the private staff of consular officers and of consular employees shall, if they do not carry on any other gainful occupation in the receiving State, be exempt from the obligations referred to in paragraph 1 of this article.

Article 48 - Social security exemption

1. Subject to the provisions of paragraph 3 of this article, members of the consular post with respect to services rendered by them for the sending State, and members of their families forming part of their households, shall be exempt from social security provisions which may be in force in the receiving State.

2. The exemption provided for in paragraph 1 of this article shall apply also to members of the private staff who are in the sole employ of members of the consular post, on condition:

(a) that they are not nationals of or permanently resident in the receiving State; and

(b) that they are covered by the social security provisions which are in force in the sending State or a third State.

3. Members of the consular post who employ persons to

whom the exemption provided for in paragraph 2 of this article does not apply shall observe the obligations which the social security provisions of the receiving State impose upon employers.

4. The exemption provided for in paragraphs 1 and 2 of this article shall not preclude voluntary participation in the social security system of the receiving State, provided that such participation is permitted by that State.

Article 49 - Exemption from taxation

1. Consular officers and consular employees and members of their families forming part of their households shall be exempt from all dues and taxes, personal or real, national, regional or municipal, except:

(a) indirect taxes of a kind which are normally incorporated in the price of goods or services;

(b) dues or taxes on private immovable property situated in the territory of the receiving State, subject to the provisions of article 32;

(c) estate, succession or inheritance duties, and duties on transfers, levied by the receiving State, subject to the provisions of paragraph (b) of article 51;

(d) dues and taxes on private income, including capital gains, having its source in the receiving State and capital taxes relating to investments made in commercial or financial undertakings in the receiving State;

(e) charges levied for specific services rendered;

(f) registration, court or record fees, mortgage dues and stamp

duties, subject to the provisions of article 32.

2. Members of the service staff shall be exempt from dues and taxes on the wages which they receive for their services.

3. Members of the consular post who employ persons whose wages or salaries are not exempt from income tax in the receiving State shall observe the obligations which the laws and regulations of that State impose upon employers concerning the levying of income tax.

Article 50 - Exemption from customs duties and inspection

1. The receiving State shall, in accordance with such laws and regulations as it may adopt, permit entry of and grant exemption from all customs duties, taxes, and related charges other than charges for storage, cartage and similar services, on:

(a) articles for the official use of the consular post;

(b) articles for the personal use of a consular officer or members of his family forming part of his household, including articles intended for his establishment. The articles intended for consumption shall not exceed the quantities necessary for direct utilization by the persons concerned.

2. Consular employees shall enjoy the privileges and exemptions specified in paragraph 1 of this article in respect of articles imported at the time of first installation.

3. Personal baggage accompanying consular officers and members of their families forming part of their households shall be exempt from inspection. It may be inspected only if there is serious reason to believe that it contains articles other than those

referred to in subparagraph (b) of paragraph 1 of this article, or articles the import or export of which is prohibited by the laws and regulations of the receiving State or which are subject to its quarantine laws and regulations. Such inspection shall be carried out in the presence of the consular officer or member of his family concerned.

Article 51 - Estate of a member of the consular post or of a member of his family

In the event of the death of a member of the consular post or of a member of his family forming part of his household, the receiving State:

(a) shall permit the export of the movable property of the deceased, with the exception of any such property acquired in the receiving State the export of which was prohibited at the time of his death;

(b) shall not levy national, regional or municipal estate, succession or inheritance duties, and duties on transfers, on movable property the presence of which in the receiving State was due solely to the presence in that State of the deceased as a member of the consular post or as a member of the family of a member of the consular post.

Article 52 - Exemption from personal services and contributions

The receiving State shall exempt members of the consular post and members of their families forming part of their households from all personal services, from all public service of any kind whatsoever, and from military obligations such as those connected

with requisitioning, military contributions and billeting.

Article 53 - Beginning and end of consular privileges and immunities

1. Every member of the consular post shall enjoy the privileges and immunities provided in the present Convention from the moment he enters the territory of the receiving State on proceeding to take up his post or, if already in its territory, from the moment when he enters on his duties with the consular post.

2. Members of the family of a member of the consular post forming part of his household and members of his private staff shall receive the privileges and immunities provided in the present Convention from the date from which he enjoys privileges and immunities in accordance with paragraph 1 of this article or from the date of their entry into the territory of the receiving State or from the date of their becoming a member of such family or private staff, whichever is the latest.

3. When the functions of a member of the consular post have come to an end, his privileges and immunities and those of a member of his family forming part of his household or a member of his private staff shall normally cease at the moment when the person concerned leaves the receiving State or on the expiry of a reasonable period in which to do so, whichever is the sooner, but shall subsist until that time, even in case of armed conflict. In the case of the persons referred to in paragraph 2 of this article, their privileges and immunities shall come to an end when they cease to belong to the household or to be in the service of a member of the consular post provided, however, that if such persons intend leaving the receiving State within a reasonable period thereafter,

their privileges and immunities shall subsist until the time of their departure.

4. However, with respect to acts performed by a consular officer or a consular employee in the exercise of his functions, immunity from jurisdiction shall continue to subsist without limitation of time.

5. In the event of the death of a member of the consular post, the members of his family forming part of his household shall continue to enjoy the privileges and immunities accorded to them until they leave the receiving State or until the expiry of a reasonable period enabling them to do so, whichever is the sooner.

Article 54 - Obligations of third States

1. If a consular officer passes through or is in the territory of a third State, which has granted him a visa if a visa was necessary, while proceeding to take up or return to his post or when returning to the sending State, the third State shall accord to him all immunities provided for by the other articles of the present Convention as may be required to ensure his transit or return. The same shall apply in the case of any member of his family forming part of his household enjoying such privileges and immunities who are accompanying the consular officer or travelling separately to join him or to return to the sending State.

2. In circumstances similar to those specified in paragraph 1 of this article, third States shall not hinder the transit through their territory of other members of the consular post or of members of their families forming part of their households.

3. Third States shall accord to official correspondence and to other official communications in transit, including messages in

code or cipher, the same freedom and protection as the receiving State is bound to accord under the present Convention. They shall accord to consular couriers who have been granted a visa, if a visa was necessary, and to consular bags in transit, the same inviolability and protection as the receiving State is bound to accord under the present Convention.

4. The obligations of third States under paragraphs 1, 2 and 3 of this article shall also apply to the persons mentioned respectively in those paragraphs, and to official communications and to consular bags, whose presence in the territory of the third State is due to force majeure.

Article 55 - Respect for the laws and regulations of the receiving State

1. Without prejudice to their privileges and immunities, it is the duty of all persons enjoying such privileges and immunities to respect the laws and regulations of the receiving State. They also have a duty not to interfere in the internal affairs of the State.

2. The consular premises shall not be used in any manner incompatible with the exercise of consular functions.

3. The provisions of paragraph 2 of this article shall not exclude the possibility of offices of other institutions or agencies being installed in part of the building in which the consular premises are situated, provided that the premises assigned to them are separate from those used by the consular post. In that event, the said offices shall not, for the purposes of the present Convention, be considered to form part of the consular premises.

Article 56 - Insurance against third party risks

Members of the consular post shall comply with any

requirements imposed by the laws and regulations of the receiving State, in respect of insurance against third party risks arising from the use of any vehicle, vessel or aircraft.

Article 57 - Special provisions concerning private gainful occupation

1. Career consular officers shall not carry on for personal profit any professional or commercial activity in the receiving State.

2. Privileges and immunities provided in this chapter shall not be accorded:

(a) to consular employees or to members of the service staff who carry on any private gainful occupation in the receiving State;

(b) to members of the family of a person referred to in subparagraph (a) of this paragraph or to members of his private staff;

(c) to members of the family of a member of a consular post who themselves carry on any private gainful occupation in the receiving State.

CHAPTER III.
REGIME RELATING TO HONORARY CONSULAR OFFICERS AND CONSULAR POSTS HEADED BY SUCH OFFICERS

Article 58 - General provisions relating to facilities, privileges and immunities

1. Articles 28, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38 and 39, paragraph 3

of article 54 and paragraphs 2 and 3 of article 55 shall apply to consular posts headed by an honorary consular officer. In addition, the facilities, privileges and immunities of such consular posts shall be governed by articles 59, 60, 61 and 62.

2. Articles 42 and 43, paragraph 3 of article 44, articles 45 and 53 and paragraph 1 of article 55 shall apply to honorary consular officers. In addition, the facilities, privileges and immunities of such consular officers shall be governed by articles 63, 64, 65, 66 and 67.

3. Privileges and immunities provided in the present Convention shall not be accorded to members of the family of an honorary consular officer or of a consular employee employed at a consular post headed by an honorary consular officer.

4. The exchange of consular bags between two consular posts headed by honorary consular officers in different States shall not be allowed without the consent of the two receiving States concerned.

Article 59 - Protection of the consular premises

The receiving State shall take such steps as may be necessary to protect the consular premises of a consular post headed by an honorary consular officer against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the consular post or impairment of its dignity.

Article 60 - Exemption from taxation of consular premises

1. Consular premises of a consular post headed by an honorary consular officer of which the sending State is the owner or lessee

shall be exempt from all national, regional or municipal dues and taxes whatsoever, other than such as represent payment for specific services rendered.

2. The exemption from taxation referred to in paragraph 1 of this article shall not apply to such dues and taxes if, under the laws and regulations of the receiving State, they are payable by the person who contracted with the sending State.

Article 61 - Inviolability of consular archives and documents

The consular archives and documents of a consular post headed by an honorary consular officer shall be inviolable at all times and wherever they may be, provided that they are kept separate from other papers and documents and, in particular, from the private correspondence of the head of a consular post and of any person working with him, and from the materials, books or documents relating to their profession or trade.

Article 62 - Exemption from customs duties

The receiving State shall, in accordance with such laws and regulations as it may adopt, permit entry of, and grant exemption from all customs duties, taxes, and related charges other than charges for storage, cartage and similar services on the following articles, provided that they are for the official use of a consular post headed by an honorary consular officer: coats-of-arms, flags, signboards, seals and stamps, books, official printed matter, office furniture, office equipment and similar articles supplied by or at the instance of the sending State to the consular post.

Article 63 - Criminal proceedings

If criminal proceedings are instituted against an honorary

consular officer, he must appear before the competent authorities. Nevertheless, the proceedings shall be conducted with the respect due to him by reason of his official position and, except when he is under arrest or detention, in a manner which will hamper the exercise of consular functions as little as possible. When it has become necessary to detain an honorary consular officer, the proceedings against him shall be instituted with the minimum of delay.

Article 64 - Protection of honorary consular officers

The receiving State is under a duty to accord to an honorary consular officer such protection as may be required by reason of his official position.

Article 65 - Exemption from registration of aliens and residence permits

Honorary consular officers, with the exception of those who carry on for personal profit any professional or commercial activity in the receiving State, shall be exempt from all obligations under the laws and regulations of the receiving State in regard to the registration of aliens and residence permits.

Article 66 - Exemption from taxation

An honorary consular officer shall be exempt from all dues and taxes on the remuneration and emoluments which he receives from the sending State in respect of the exercise of consular functions.

Article 67 - Exemption from personal services and contributions

The receiving State shall exempt honorary consular officers

from all personal services and from all public services of any kind whatsoever and from military obligations such as those connected with requisitioning, military contributions and billeting.

Article 68 - Optional character of the institution of honorary consular officers

Each State is free to decide whether it will appoint or receive honorary consular officers.

CHAPTER IV.

GENERAL PROVISIONS

Article 69 - Consular agents who are not heads of consular posts

1. Each State is free to decide whether it will establish or admit consular agencies conducted by consular agents not designated as heads of consular post by the sending State.

2. The conditions under which the consular agencies referred to in paragraph 1 of this article may carry on their activities and the privileges and immunities which may be enjoyed by the consular agents in charge of them shall be determined by agreement between the sending State and the receiving State.

Article 70 - Exercise of consular functions by diplomatic missions

1. The provisions of the present Convention apply also, so far as the context permits, to the exercise of consular functions by a

diplomatic mission.

2. The names of members of a diplomatic mission assigned to the consular section or otherwise charged with the exercise of the consular functions of the mission shall be notified to the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or to the authority designated by that Ministry.

3. In the exercise of consular functions a diplomatic mission may address:

(a) the local authorities of the consular district;

(b) the central authorities of the receiving State if this is allowed by the laws, regulations and usages of the receiving State or by relevant international agreements.

4. The privileges and immunities of the members of a diplomatic mission referred to in paragraph 2 of this article shall continue to be governed by the rules of international law concerning diplomatic relations.

Article 71 - Nationals or permanent residents of the receiving State

1. Except insofar as additional facilities, privileges and immunities may be granted by the receiving State, consular officers who are nationals of or permanently resident in the receiving State shall enjoy only immunity from jurisdiction and personal inviolability in respect of official acts performed in the exercise of their functions, and the privileges provided in paragraph 3 of article 44. So far as these consular officers are concerned, the receiving State shall likewise be bound by the obligation laid down

in article 42. If criminal proceedings are instituted against such a consular officer, the proceedings shall, except when he is under arrest or detention, be conducted in a manner which will hamper the exercise of consular functions as little as possible.

2. Other members of the consular post who are nationals of or permanently resident in the receiving State and members of their families, as well as members of the families of consular officers referred to in paragraph 1 of this article, shall enjoy facilities, privileges and immunities only insofar as these are granted to them by the receiving State. Those members of the families of members of the consular post and those members of the private staff who are themselves nationals of or permanently resident in the receiving State shall likewise enjoy facilities, privileges and immunities only insofar as these are granted to them by the receiving State. The receiving State shall, however, exercise its jurisdiction over those persons in such a way as not to hinder unduly the performance of the functions of the consular post.

Article 72 - Non-discrimination

1. In the application of the provisions of the present Convention the receiving State shall not discriminate as between States.

2. However, discrimination shall not be regarded as taking place:

(a) where the receiving State applies any of the provisions of the present Convention restrictively because of a restrictive application of that provision to its consular posts in the sending State;

(b) where by custom or agreement States extend to each other

more favourable treatment than is required by the provisions of the present Convention.

Article 73 - Relationship between the present Convention and other international agreements

1. The provisions of the present Convention shall not affect other international agreements in force as between States Parties to them.

2. Nothing in the present Convention shall preclude States from concluding international agreements confirming or supplementing or extending or amplifying the provisions thereof.

CHAPTER V.

FINAL PROVISIONS

Article 74 - Signature

The present Convention shall be open for signature by all States Members of the United Nations or of any of the specialized agencies or Parties to the Statute of the International Court of Justice, and by any other State invited by the General Assembly of the United Nations to become a Party to the Convention, as follows: until 31 October 1963 at the Federal Ministry for Foreign Affairs of the Republic of Austria and subsequently, until 31 March 1964, at the United Nations Headquarters in New York.

Article 75 - Ratification

The present Convention is subject to ratification. The

instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 76 - Accession

The present Convention shall remain open for accession by any State belonging to any of the four categories mentioned in article 74. The instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 77 - Entry into force

1. The present Convention shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit of the twenty-second instrument of ratification or accession with the Secretary-General of the United Nations.

2. For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the twenty-second instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after deposit by such State of its instrument of ratification or accession.

Article 78 - Notifications by the Secretary-General

The Secretary-General of the United Nations shall inform all States belonging to any of the four categories mentioned in article 74:

(a) of signatures to the present Convention and of the deposit of instruments of ratification or accession, in accordance with articles 74, 75 and 76;

(b) of the date on which the present Convention will enter into force, in accordance with article 77.

Article 79 - Authentic texts

The original of the present Convention, of which the Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, who shall send certified copies thereof to all States belonging to any of the four categories mentioned in article 74.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed the present Convention.

DONE at Vienna this twenty-fourth day of April, one thousand nine hundred and sixty-three.

الملحق التاسع

Vienna Convention on Diplomatic Relations

1961

Done at Vienna on 18 April 1961.

Entered into force on 24 April 1964.

United Nations, Treaty Series, vol. 500, p. 95.

The States Parties to the present Convention,

Recalling that peoples of all nations from ancient times have recognized the status of diplomatic agents,

Having in mind the purposes and principles of the Charter of the United Nations concerning the sovereign equality of States, the maintenance of international peace and security, and the promotion of friendly relations among nations,

Believing that an international convention on diplomatic intercourse, privileges and immunities would contribute to the development of friendly relations among nations, irrespective of their differing constitutional and social systems,

Realizing that the purpose of such privileges and immunities is not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of the functions of diplomatic missions as representing States,

Affirming that the rules of customary international law should continue to govern questions not expressly regulated by the

provisions of the present Convention,

Have agreed as follows:

Article 1 - For the purpose of the present Convention, the following expressions shall have the meanings hereunder assigned to them:

(a) The "head of the mission" is the person charged by the sending State with the duty of acting in that capacity;

(b) The "members of the mission" are the head of the mission and the members of the staff of the mission;

(c) The "members of the staff of the mission" are the members of the diplomatic staff, of the administrative and technical staff and of the service staff of the mission;

(d) The "members of the diplomatic staff" are the members of the staff of the mission having diplomatic rank;

(e) A "diplomatic agent" is the head of the mission or a member of the diplomatic staff of the mission;

(f) The "members of the administrative and technical staff" are the members of the staff of the mission employed in the administrative and technical service of the mission;

(g) The "members of the service staff" are the members of the staff of the mission in the domestic service of the mission;

(h) A "private servant" is a person who is in the domestic service of a member of the mission and who is not an employee of the sending State;

(i) The "premises of the mission" are the buildings or parts of

buildings and the land ancillary thereto, irrespective of ownership, used for the purposes of the mission including the residence of the head of the mission.

Article 2 - The establishment of diplomatic relations between States, and of permanent diplomatic missions, takes place by mutual consent.

Article 3 - 1 - The functions of a diplomatic mission consist, inter alia, in:

(a) Representing the sending State in the receiving State;

(b) Protecting in the receiving State the interests of the sending State and of its nationals, within the limits permitted by international law;

(c) Negotiating with the Government of the receiving State;

(d) Ascertaining by all lawful means conditions and developments in the receiving State, and reporting thereon to the Government of the sending State;

(e) Promoting friendly relations between the sending State and the receiving State, and developing their economic, cultural and scientific relations.

2. Nothing in the present Convention shall be construed as preventing the performance of consular functions by a diplomatic mission.

Article 4 - 1 - The sending State must make certain that the agrément of the receiving State has been given for the person it proposes to accredit as head of the mission to that State.

2 - The receiving State is not obliged to give reasons to the sending State for a refusal of agrément.

Article 5 - 1 - The sending State may, after it has given due notification to the receiving States concerned, accredit a head of mission or assign any member of the diplomatic staff, as the case may be, to more than one State, unless there is express objection by any of the receiving States.

2 - If the sending State accredits a head of mission to one or more other States it may establish a diplomatic mission headed by a chargé d'affaires ad interim in each State where the head of mission has not his permanent seat.

3 - A head of mission or any member of the diplomatic staff of the mission may act as representative of the sending State to any international organization.

Article 6 - Two or more States may accredit the same person as head of mission to another State, unless objection is offered by the receiving State.

Article 7 - Subject to the provisions of articles 5, 8, 9 and 11, the sending State may freely appoint the members of the staff of the mission. In the case of military, naval or air attachés, the receiving State may require their names to be submitted beforehand, for its approval.

Article 8 - 1 - Members of the diplomatic staff of the mission should in principle be of the nationality of the sending State.

2 - Members of the diplomatic staff of the mission may not be appointed from among persons having the nationality of the

receiving State, except with the consent of that State which may be withdrawn at any time.

3 - The receiving State may reserve the same right with regard to nationals of a third State who are not also nationals of the sending State.

Article 9 - 1 - The receiving State may at any time and without having to explain its decision, notify the sending State that the head of the mission or any member of the diplomatic staff of the mission is persona non grata or that any other member of the staff of the mission is not acceptable. In any such case, the sending State shall, as appropriate, either recall the person concerned or terminate his functions with the mission. A person may be declared non grata or not acceptable before arriving in the territory of the receiving State.

2 - If the sending State refuses or fails within a reasonable period to carry out its obligations under paragraph 1 of this article, the receiving State may refuse to recognize the person concerned as a member of the mission.

Article 10 - 1 - The Ministry for Foreign Affairs of the receiving State, or such other ministry as may be agreed, shall be notified of:

(a) The appointment of members of the mission, their arrival and their final departure or the termination of their functions with the mission;

(b) The arrival and final departure of a person belonging to the family of a member of the mission and, where appropriate, the fact that a person becomes or ceases to be a member of the family

of a member of the mission;

(c) The arrival and final departure of private servants in the employ of persons referred to in subparagraph (a) of this paragraph and, where appropriate, the fact that they are leaving the employ of such persons;

(d) The engagement and discharge of persons resident in the receiving State as members of the mission or private servants entitled to privileges and immunities.

2. Where possible, prior notification of arrival and final departure shall also be given.

Article 11 - 1 - In the absence of specific agreement as to the size of the mission, the receiving State may require that the size of a mission be kept within limits considered by it to be reasonable and normal, having regard to circumstances and conditions in the receiving State and to the needs of the particular mission.

2 - The receiving State may equally, within similar bounds and on a non-discriminatory basis, refuse to accept officials of a particular category.

Article 12 - The sending State may not, without the prior express consent of the receiving State, establish offices forming part of the mission in localities other than those in which the mission itself is established.

Article 13 - 1 - The head of the mission is considered as having taken up his functions in the receiving State either when he has presented his credentials or when he has notified his arrival and a true copy of his credentials has been presented to the Ministry

for Foreign Affairs of the receiving State, or such other ministry as may be agreed, in accordance with the practice prevailing in the receiving State which shall be applied in a uniform manner.

2 - The order of presentation of credentials or of a true copy thereof will be determined by the date and time of the arrival of the head of the mission.

Article 14 - 1 - Heads of mission are divided into three classes, namely:

(a) That of ambassadors or nuncios accredited to Heads of State, and other heads of mission of equivalent rank;

(b) That of envoys, ministers and internuncios accredited to Heads of State;

(c) That of chargés d'affaires accredited to Ministers for Foreign Affairs.

2 - Except as concerns precedence and etiquette, there shall be no differentiation between heads of mission by reason of their class.

Article 15 - The class to which the heads of their missions are to be assigned shall be agreed between States.

Article 16 - 1 - Heads of mission shall take precedence in their respective classes in the order of the date and time of taking up their functions in accordance with article 13.

2 - Alterations in the credentials of a head of mission not involving any change of class shall not affect his precedence.

3 - This article is without prejudice to any practice accepted by

the receiving State regarding the precedence of the representative of the Holy See.

Article 17 - The precedence of the members of the diplomatic staff of the mission shall be notified by the head of the mission to the Ministry for Foreign Affairs or such other ministry as may be agreed.

Article 18 - The procedure to be observed in each State for the reception of heads of mission shall be uniform in respect of each class.

Article 19 - 1 - If the post of head of the mission is vacant, or if the head of the mission is unable to perform his functions a chargé d'affaires ad interim shall act provisionally as head of the mission. The name of the chargé d'affaires ad interim shall be notified, either by the head of the mission or, in case he is unable to do so, by the Ministry for Foreign Affairs of the sending State to the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or such other ministry as may be agreed.

2 - In cases where no member of the diplomatic staff of the mission is present in the receiving State, a member of the administrative and technical staff may, with the consent of the receiving State, be designated by the sending State to be in charge of the current administrative affairs of the mission.

Article 20 - The mission and its head shall have the right to use the flag and emblem of the sending State on the premises of the mission, including the residence of the head of the mission, and on his means of transport.

Article 21 - 1 - The receiving State shall either facilitate

the acquisition on its territory, in accordance with its laws, by the sending State of premises necessary for its mission or assist the latter in obtaining accommodation in some other way.

2 - It shall also, where necessary, assist missions in obtaining suitable accommodation for their members.

Article 22 - 1 - The premises of the mission shall be inviolable. The agents of the receiving State may not enter them, except with the consent of the head of the mission.

2 - The receiving State is under a special duty to take all appropriate steps to protect the premises of the mission against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the mission or impairment of its dignity.

3 - The premises of the mission, their furnishings and other property thereon and the means of transport of the mission shall be immune from search, requisition, attachment or execution.

Article 23 - 1 - The sending State and the head of the mission shall be exempt from all national, regional or municipal dues and taxes in respect of the premises of the mission, whether owned or leased, other than such as represent payment for specific services rendered.

2 - The exemption from taxation referred to in this article shall not apply to such dues and taxes payable under the law of the receiving State by persons contracting with the sending State or the head of the mission.

Article 24 - The archives and documents of the mission shall be inviolable at any time and wherever they may be.

Article 25 - The receiving State shall accord full facilities for the performance of the functions of the mission.

Article 26 - Subject to its laws and regulations concerning zones entry into which is prohibited or regulated for reasons of national security, the receiving State shall ensure to all members of the mission freedom of movement and travel in its territory.

Article 27 - 1 - The receiving State shall permit and protect free communication on the part of the mission for all official purposes. In communicating with the Government and the other missions and consulates of the sending State, wherever situated, the mission may employ all appropriate means, including diplomatic couriers and messages in code or cipher. However, the mission may install and use a wireless transmitter only with the consent of the receiving State.

2 - The official correspondence of the mission shall be inviolable. Official correspondence means all correspondence relating to the mission and its functions.

3 - The diplomatic bag shall not be opened or detained.

4 - The packages constituting the diplomatic bag must bear visible external marks of their character and may contain only diplomatic documents or articles intended for official use.

5 - The diplomatic courier, who shall be provided with an official document indicating his status and the number of packages constituting the diplomatic bag, shall be protected by the receiving State in the performance of his functions. He shall enjoy person inviolability and shall not be liable to any form of arrest or detention.

6 - The sending State or the mission may designate diplomatic couriers ad hoc. In such cases the provisions of paragraph 5 of this article shall also apply, except that the immunities therein mentioned shall cease to apply when such a courier has delivered to the consignee the diplomatic bag in his charge.

7 - A diplomatic bag may be entrusted to the captain of a commercial aircraft scheduled to land at an authorized port of entry. He shall be provided with an official document indicating the number of packages constituting the bag but he shall not be considered to be a diplomatic courier. The mission may send one of its members to take possession of the diplomatic bag directly and freely from the captain of the aircraft.

Article 28 - The fees and charges levied by the mission in the course of its official duties shall be exempt from all dues and taxes.

Article 29 - The person of a diplomatic agent shall be inviolable. He shall not be liable to any form of arrest or detention. The receiving State shall treat him with due respect and shall take all appropriate steps to prevent any attack on his person, freedom or dignity.

Article 30 - 1 - The private residence of a diplomatic agent shall enjoy the same inviolability and protection as the premises of the mission.

2 - His papers, correspondence and, except as provided in paragraph 3 of article 31, his property, shall likewise enjoy inviolability.

Article 31 - 1 - A diplomatic agent shall enjoy immunity from

the criminal jurisdiction of the receiving State. He shall also enjoy immunity from its civil and administrative jurisdiction, except in the case of:

(a) A real action relating to private immovable property situated in the territory of the receiving State, unless he holds it on behalf of the sending State for the purposes of the mission;

(b) An action relating to succession in which the diplomatic agent is involved as executor, administrator, heir or legatee as a private person and not on behalf of the sending State;

(c) An action relating to any professional or commercial activity exercised by the diplomatic agent in the receiving State outside his official functions.

2 - A diplomatic agent is not obliged to give evidence as a witness.

3 - No measures of execution may be taken in respect of a diplomatic agent except in the cases coming under subparagraphs (a), (b) and (c) of paragraph 1 of this article, and provided that the measures concerned can be taken without infringing the inviolability of his person or of his residence.

4 - The immunity of a diplomatic agent from the jurisdiction of the receiving State does not exempt him from the jurisdiction of the sending State.

Article 32 - 1 - The immunity from jurisdiction of diplomatic agents and of persons enjoying immunity under article 37 may be waived by the sending State.

2 - Waiver must always be express.

3 - The initiation of proceedings by a diplomatic agent or by a person enjoying immunity from jurisdiction under article 37 shall preclude him from invoking immunity from jurisdiction in respect of any counterclaim directly connected with the principal claim.

4 - Waiver of immunity from jurisdiction in respect of civil or administrative proceedings shall not be held to imply waiver of immunity in respect of the execution of the judgement, for which a separate waiver shall be necessary.

Article 33 - 1 - Subject to the provisions of paragraph 3 of this article, a diplomatic agent shall with respect to services rendered for the sending State be exempt from social security provisions which may be in force in the receiving State.

2 - The exemption provided for in paragraph 1 of this article shall also apply to private servants who are in the sole employ of a diplomatic agent, on condition:

(a) That they are not nationals of or permanently resident in the receiving State; and

(b) That they are covered by the social security provisions which may be in force in the sending State or a third State.

3 - A diplomatic agent who employs persons to whom the exemption provided for in paragraph 2 of this article does not apply shall observe the obligations which the social security provisions of the receiving State impose upon employers.

4 - The exemption provided for in paragraphs 1 and 2 of this article shall not preclude voluntary participation in the social security system of the receiving State provided that such

participation is permitted by that State.

5 - The provisions of this article shall not affect bilateral or multilateral agreements concerning social security concluded previously and shall not prevent the conclusion of such agreements in the future.

Article 34 - A diplomatic agent shall be exempt from all dues and taxes, personal or real, national, regional or municipal, except:

(a) Indirect taxes of a kind which are normally incorporated in the price of goods or services;

(b) Dues and taxes on private immovable property situated in the territory of the receiving State, unless he holds it on behalf of the sending State for the purposes of the mission;

(c) Estate, succession or inheritance duties levied by the receiving State, subject to the provisions of paragraph 4 of article 39;

(d) Dues and taxes on private income having its source in the receiving State and capital taxes on investments made in commercial undertakings in the receiving State;

(e) Charges levied for specific services rendered;

(f) Registration, court or record fees, mortgage dues and stamp duty, with respect to immovable property, subject to the provisions of article 23.

Article 35 - The receiving State shall exempt diplomatic

agents from all personal services, from all public service of any kind whatsoever, and from military obligations such as those connected with requisitioning, military contributions and billeting.

Article 36 - 1 - The receiving State shall, in accordance with such laws and regulations as it may adopt, permit entry of and grant exemption from all customs duties, taxes, and related charges other than charges for storage, cartage and similar services, on:

(a) Articles for the official use of the mission;

(b) Articles for the personal use of a diplomatic agent or members of his family forming part of his household, including articles intended for his establishment.

2 - The personal baggage of a diplomatic agent shall be exempt from inspection, unless there are serious grounds for presuming that it contains articles not covered by the exemptions mentioned in paragraph 1 of this article, or articles the import or export of which is prohibited by the law or controlled by the quarantine regulations of the receiving State. Such inspection shall be conducted only in the presence of the diplomatic agent or of his authorized representative.

Article 37 - 1 - The members of the family of a diplomatic agent forming part of his household shall, if they are not nationals of the receiving State, enjoy the privileges and immunities specified in articles 29 to 36.

2 - Members of the administrative and technical staff of the mission, together with members of their families forming part of

their respective households, shall, if they are not nationals of or permanently resident in the receiving State, enjoy the privileges and immunities specified in articles 29 to 35, except that the immunity from civil and administrative jurisdiction of the receiving State specified in paragraph 1 of article 31 shall not extend to acts performed outside the course of their duties. They shall also enjoy the privileges specified in article 36, paragraph 1, in respect of articles imported at the time of first installation.

3 - Members of the service staff of the mission who are not nationals of or permanently resident in the receiving State shall enjoy immunity in respect of acts performed in the course of their duties, exemption from dues and taxes on the emoluments they receive by reason of their employment and the exemption contained in article 33.

4 - Private servants of members of the mission shall, if they are not nationals of or permanently resident in the receiving State, be exempt from dues and taxes on the emoluments they receive by reason of their employment. In other respects, they may enjoy privileges and immunities only to the extent admitted by the receiving State. However, the receiving State must exercise its jurisdiction over those persons in such a manner as not to interfere unduly with the performance of the functions of the mission.

Article 38 - 1 - Except insofar as additional privileges and immunities may be granted by the receiving State, a diplomatic agent who is a national of or permanently resident in that State shall enjoy only immunity from jurisdiction, and inviolability, in

respect of official acts performed in the exercise of his functions.

2 - Other members of the staff of the mission and private servants who are nationals of or permanently resident in the receiving State shall enjoy privileges and immunities only to the extent admitted by the receiving State. However, the receiving State must exercise its jurisdiction over those persons in such a manner as not to interfere unduly with the performance of the functions of the mission.

Article 39 - 1 - Every person entitled to privileges and immunities shall enjoy them from the moment he enters the territory of the receiving State on proceeding to take up his post or, if already in its territory, from the moment when his appointment is notified to the Ministry for Foreign Affairs or such other ministry as may be agreed.

2 - When the functions of a person enjoying privileges and immunities have come to an end, such privileges and immunities shall normally cease at the moment when he leaves the country, or on expiry of a reasonable period in which to do so, but shall subsist until that time, even in case of armed conflict. However, with respect to acts performed by such a person in the exercise of his functions as a member of the mission, immunity shall continue to subsist.

3 - In case of the death of a member of the mission, the members of his family shall continue to enjoy the privileges and immunities to which they are entitled until the expiry of a reasonable period in which to leave the country.

4 - In the event of the death of a member of the mission not a national of or permanently resident in the receiving State or a member of his family forming part of his household, the receiving State shall permit the withdrawal of the movable property of the deceased, with the exception of any property acquired in the country the export of which was prohibited at the time of his death. Estate, succession and inheritance duties shall not be levied on movable property the presence of which in the receiving State was due solely to the presence there of the deceased as a member of the mission or as a member of the family of a member of the mission.

Article 40 - 1 - If a diplomatic agent passes through or is in the territory of a third State, which has granted him a passport visa if such visa was necessary, while proceeding to take up or to return to his post, or when returning to his own country, the third State shall accord him inviolability and such other immunities as may be required to ensure his transit or return. The same shall apply in the case of any members of his family enjoying privileges or immunities who are accompanying the diplomatic agent, or travelling separately to join him or to return to their country.

2 - In circumstances similar to those specified in paragraph 1 of this article, third States shall not hinder the passage of members of the administrative and technical or service staff of a mission, and of members of their families, through their territories.

3 - Third States shall accord to official correspondence and other official communications in transit, including messages in code or cipher, the same freedom and protection as is accorded by

the receiving State. They shall accord to diplomatic couriers, who have been granted a passport visa if such visa was necessary, and diplomatic bags in transit, the same inviolability and protection as the receiving State is bound to accord.

4 - The obligations of third States under paragraphs 1, 2 and 3 of this article shall also apply to the persons mentioned respectively in those paragraphs, and to official communications and diplomatic bags, whose presence in the territory of the third State is due to force majeure.

Article 41 - 1 - Without prejudice to their privileges and immunities, it is the duty of all persons enjoying such privileges and immunities to respect the laws and regulations of the receiving State. They also have a duty not to interfere in the internal affairs of that State.

2 - All official business with the receiving State entrusted to the mission by the sending State shall be conducted with or through the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or such other ministry as may be agreed.

3 - The premises of the mission must not be used in any manner incompatible with the functions of the mission as laid down in the present Convention or by other rules of general international law or by any special agreements in force between the sending and the receiving State.

Article 42 - A diplomatic agent shall not in the receiving State practise for personal profit any professional or commercial activity.

Article 43 - The function of a diplomatic agent comes to an end, inter alia:

(a) On notification by the sending State to the receiving State that the function of the diplomatic agent has come to an end;

(b) On notification by the receiving State to the sending State that, in accordance with paragraph 2 of article 9, it refuses to recognize the diplomatic agent as a member of the mission.

Article 44 - The receiving State must, even in case of armed conflict, grant facilities in order to enable persons enjoying privileges and immunities, other than nationals of the receiving State, and members of the families of such persons irrespective of their nationality, to leave at the earliest possible moment. It must, in particular, in case of need, place at their disposal the necessary means of transport for themselves and their property.

Article 45 - If diplomatic relations are broken off between two States, or if a mission is permanently or temporarily recalled:

(a) The receiving State must, even in case of armed conflict, respect and protect the premises of the mission, together with its property and archives;

(b) The sending State may entrust the custody of the premises of the mission, together with its property and archives, to a third State acceptable to the receiving State;

(c) The sending State may entrust the protection of its interests and those of its nationals to a third State acceptable to the receiving State.

Article 46 - A sending State may with the prior consent of a receiving State, and at the request of a third State not represented in the receiving State, undertake the temporary protection of the interests of the third State and of its nationals.

Article 47 - 1 - In the application of the provisions of the present Convention, the receiving State shall not discriminate as between States.

2 - However, discrimination shall not be regarded as taking place:

(a) Where the receiving State applies any of the provisions of the present Convention restrictively because of a restrictive application of that provision to its mission in the sending State;

(b) Where by custom or agreement States extend to each other more favourable treatment than is required by the provisions of the present Convention.

Article 48 - The present Convention shall be open for signature by all States Members of the United Nations or of any of the specialized agencies Parties to the Statute of the International Court of Justice, and by any other State invited by the General Assembly of the United Nations to become a Party to the Convention, as follows: until 31 October 1961 at the Federal Ministry for Foreign Affairs of Austria and subsequently, until 31 March 1962, at the United Nations Headquarters in New York.

Article 49 - The present Convention is subject to ratification. The instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-

General of the United Nations.

Article 50 - The present Convention shall remain open for accession by any State belonging to any of the four categories mentioned in article 48. The instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 51 - 1 - The present Convention shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit of the twenty-second instrument of ratification or accession with the Secretary-General of the United Nations.

2 - For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the twenty-second instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after deposit by such State of its instrument of ratification or accession.

Article 52 - The Secretary-General of the United Nations shall inform all States belonging to any of the four categories mentioned in article 48:

(a) Of signatures to the present Convention and of the deposit of instruments of ratification or accession, in accordance with articles 48, 49 and 50;

(b) Of the date on which the present Convention will enter into force, in accordance with article 51.

Article 53 - The original of the present Convention, of which the Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the

United Nations, who shall send certified copies thereof to all States belonging to any of the four categories mentioned in article 48.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed the present Convention.

DONE at Vienna this eighteenth day of April one thousand nine hundred and sixty-one.

الفهرس

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

صدر للمؤلف

الدكتور خليل حسين

1. حائز على دكتوراه دولة في العلوم السياسية / اختصاص علاقات دولية.
2. حائز على رتبة بروفسور من الجامعة اللبنانية.
3. أستاذ المنظمات والعلاقات الدولية في كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية.
4. أستاذ التنظيم الدبلوماسي والقضايا الدولية في كلية الحقوق في جامعة بيروت العربية.
5. أستاذ محاضر في كلية القيادة والأركان/الجيش اللبناني.
6. أشرف على عشرات اطروحات الدكتوراه ورسائل الماجستير.
7. مدير الدراسات في مجلس النواب اللبناني سابقاً.

8. أسَّس العديد من مراكز الدراسات والأبحاث، ورأس تحرير عدة مجلات دورية.

من مؤلفاته:

1. العلاقات الدولية: النظرية والواقع - الأشخاص والقضايا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

2. المراسم والتشريفات الدبلوماسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

3. التنظيم الدبلوماسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

4. التنظيم القنصلي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

5. الفلسفة والفكر السياسي في العصور القديمة والوسطى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

6. ذرائع الإرهاب الدولي وحروب الشرق الأوسط الجديد، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

7. مكافحة الإرهاب الدولي: الاتفاقيات الدولية والإقليمية، الجزء الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، 2011.

8. موسوعة التنظيم الدولي: النظرية العامة والمنظمات العالمية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2010.

9. موسوعة التنظيم الدولي: المنظمات القارية والإقليمية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2010.

10. الجرائم والمحاكم في القانون الدولي الجنائي، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2009.

11. النظام العالمي الجديد والمتغيرات الدولية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2009.

12. الجغرافيا السياسية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2008.

13. الصراعات الإقليمية والدولية في لبنان، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2007.

14. قضايا دولية معاصرة، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2007.

15. السياسات العامة في الدول النامية، دار المنهل اللبناني بيروت، 2007.

16. العدوان الإسرائيلي على لبنان: الخلفيات والأبعاد، دار المنهل، اللبناني، 2006.

17. يوميات الحرب الإسرائيلية على لبنان، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2006.

18. حروب إسرائيل ضد لبنان، مجلس النواب اللبناني،1997، (بالاشتراك مع آخرين).

19. نظام الحياد في القانون الدولي ومدى مناسبته للبنان، 1994.

20. أثر المتغيرات الدولية في وحدة أوروبا، مركز دراسات السياسة الخارجية، 1993.

21. الكومنولث الروسي: مشروع اتحاد أم انحلال، مركز دراسات السياسة الخارجية، 1993.

22. المفاوضات العربية – الإسرائيلية، وقائع ووثائق، مكتبة بيسان، 1993.

23. مؤتمر مدريد وآفاق السلام، المركز اللبناني للبحوث والتوثيق والأعلام، 1991.

24. عهد الحكومتين في لبنان، المركز اللبناني للبحوث والتوثيق والأعلام، 1991.

25. شهادات الهزيمة: إسرائيل في لبنان، المركز اللبناني للبحوث والتوثيق والأعلام، 1991.

26. أثر المشاركة في سياسة لبنان الخارجية، المركز اللبناني للبحوث والتوثيق والأعلام،1988.

27. International & regional organizations, Dar Al Manhal Al alubnani, 2007.

28. Introduction to law; Dar-Al Manhal Al Lubnani, 2008.

إضافة إلى عشرات الدراسات المنشورة في مجلات لبنانية وعربية وأجنبية محكمة.